SENADO SECRETARIA DIRECCION DE COMISIONES	XLIIa. LEGISLATURA Primer Período
	CARPETA Nº 323 de 1985
COMISION DE PRESUPUESTO (INTEGRADA)	DISTRIBUIDO Nº 424 de 1985
	REFERENCIAS
Setiembre de 1985	

PRESUPUESTO NACIONAL - PERIODO 1985 - 1989

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 19 DE SETIEMBRE DE 1985
(Sin corregir)

PRESIDEN: Señores Senadores Carlos Julio Pereyra y Juan J. Zorrilla.

MIEMBROS: Señores Senadores Carlos W. Cigliuti, Francisco Mario Ubillos, Ercilia Bomio de Brum, Manuel Flores Silva, Guillermo García Costa, Raumar Jude, Luis Alberto Lacalle, Dardo Ortiz y Luis A. Senatore.

ASISTEN: Señores Senadores Gonzalo Aguirre y Enrique Martínez Moreno; Representante Nacional Juan José Cladera; Secretario del Senado Mario Farachio y Director de Comisiones Alejandro J. Silveira Zorzi.

INVITADOS ESPECIALES: Ministro y Subsecretario de Economía y Finanzas, contador Ricardo Zerbino y economista Luis Mosca; Director y Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto contador Ariel Davrieux y don Agustín Canessa; Secretario de la Presidencia de la República doctor Miguel Semino; Director de la Oficina del Servicio Civil doctor Ruben Correa; Contador General de la Nación contador Isaac Umanski; Asesores

//

de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto don Alberto Chiodi, contadores Alberto Sayagués y Ana María Verga; de la Contaduría General de la Nación doctor Carlos Delpiazzo y contadores Humberto Grassi, Elsa Holt y Hebe Patrone.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número está abierta la sesión.

Señores Senadores: antes de entrar al trabajo ordinario, deseamos poner a consideración el acta del día martes, puesto que no se consideró porque no pudo ser leída por muchos de ustedes.

Se va a votar si se aprueba el acta del día martes.

(Se vota:)

9 en 9: Afirmativa. UNANIMIDAD.

Con respecto al acta del día miércoles, ¿los señores Senadores prefieren que se deje para el día de mañana?

(Apoyados)

La Comisión resolvió para el día de hoy, realizar un debate de carácter general sobre el presupuesto, invitando para ello al señor Ministro de Economía y Finanzas, aquí presente.

SEÑOR ORTIZ.- ¿Me permite, señor Presidente?

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ORTIZ.- No solicité la presencia del señor Ministro de Economía y Finanzas; pero aprovecharía esta oportunidad para solicitarle que nos explicara acerca de los recursos asignados a las Intendencias, cuál es su monto y cuál el criterio que se ha seguido para adjudicárselos.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: antes de comenzar a tratar el tema de las Intendencias, deseo señalar que con mucho gusto hemos concurrido a esta Comisión; pero en la mañana de hoy nos vemos enfrentados a la dificultad de que sesiona la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, donde está a consideración y en la etapa final de trámite, el proyecto de refinanciación interna e incorporación para el desarrollo.

Debido a la interpelación que realizó la Cámara de Representantes en la noche de ayer, el inicio de la sesión de Comisión se ha demorado. Con mucho gusto voy a permanecer en Sala el tiempo que me sea posible, pero previendo que en algún momento deberé retirarme y continuará informando sobre el tema a los señores Senadores, el señor Subsecretario del Ministerio de Economía, aquí presente.

jes.1
D/424

25x

En relación a lo planteado por el señor Senador Ortiz, debo señalar que con las Intendencias hemos tenido un contacto que arranca desde los primeros días del mes de marzo.

Es de conocimiento de los integrantes de la Comisión, que en ocasión del tratamiento de la Rendición de Cuentas, el Poder Ejecutivo incluyó una partida para asistencia de emergencia de las Intendencias Municipales que enfrentaban situaciones deficitarias sumamente graves.

A partir de aquel momento, hemos seguido teniendo contacto con las Intendencias. Nuevamente, en ocasión de la rendición de los proyectos de presupuesto de los Gobiernos Departamentales, a las Juntas --bueno es recalcar que se realizó sobre el plazo final que ellas tenían-- se iniciaron conversaciones para ver qué apoyo podían esperar del Poder Ejecutivo para el año 86.

Celebramos varias reuniones. Nosotros actuamos de la misma forma en que lo habíamos hecho en el mes de marzo, procurando tener un criterio de equidad, porque eran muy disímiles las situaciones de las Intendencias, y las medidas que se habían tomado hasta ese momento eran muy distintas. Cada Gobierno Departamental había adoptado criterios diferentes, procurando nivelar sus finanzas. Establecimos, entonces, la necesidad de tratar con criterio uniforme los presupuestos que las Intendencias planteaban en materia de gastos, previsiones de aumentos, previsiones en materia de retribuciones, medidas en cuanto a los ingresos que estaban adoptando, planes de inversión y qué financiación estaban previendo para las inversiones.

Se realizó un trabajo bastante intenso pero, diría yo, un poco precipitado debido a la bervedad del tiempo que se disponía.

En las reuniones que tuvimos con los señores Intendentes se elevaron planteos al Poder Ejecutivo, relacionados con tributos, ajustes, y de la evaluación que nosotros hicimos, surgió que era necesario un profundo análisis.

Le planteamos a los Intendentes la necesidad de que tomaran algunas medidas tendientes a corregir los desequilibrios que presentaban sus presupuestos en el seno de las propias Intendencias.

Fue así que les indicamos la necesidad de que, en materia de contribuciones urbanas y suburbanas, se procurara una cierta uniformización de los criterios que manejaban las Intendencias, por

cuanto ahí se podían apreciar diferencias muy grandes. Por ejemplo, se podía apreciar que cuando la contribución inmobiliaria en una Intendencia era un 0,3% de los valores reales urbanos y suburbanos, en otra --como por ejemplo la de Maldonado-- los niveles se movían en forma escalonada, oscilando desde un 3%, hasta un 7%.

En el caso de Paysandú señalaba un 0.3%; Soriano, 1%; Flores, 1%; Florida, 1%; Lavalleja, 2.4%; San José, 0,95; Treinta y Tres, 1.2%. Observamos una situación de disparidad de tasas que, en algunos casos se veía complementada por la circunstancia de que Maldonado, concretamente, no se regía estrictamente por los valores reales fijados periódicamente, por Catastro Nacional, sino que en en este departamento tenían valores de aforo diferentes y en muchos casos superiores a los establecidos por ese organismo.

Efectuamos ese planteo porque entendíamos que era necesario buscar la uniformidad en el esfuerzo que se iba a hacer por los gobiernos departamentales para poner en una base de igualdad a las distintas Intendencias, a los efectos de poder, a partir de allí, atender las distintas situaciones con criterio equitativo. Del mismo modo, planteamos la necesidad de que se uniformizaran algunos tributos que existían como, por ejemplo, una tasa de faenas que comenzó a aplicar la Intendencia de Canelones de unos N$ 300 por res sacrificada.

Pensamos que esta medida debía aplicarse no sólo para uniformizar criterios, sino para evitar distorsiones en la comercialización, en la incidencia que en el sector de la industria frigorífica podían tener tasas diferenciales aplicadas por los distintos gobiernos departamentales.

Mantuvimos conversaciones con los señores Intendentes, expresándoles la disposición del Poder Ejecutivo a buscar algún tipo de solución. Además, les señalamos la necesidad de contemplar los lineamientos que el Gobierno se había fijado para la obtención de los recursos financieros, principalmente, por medio de impuestos directos, evitando recurrir a la fórmula fácil de tributos de tipo indirecto, como varias de las Intendencias lo estaban haciendo a través de impuestos a los granos, a las lanas y a los cueros.

Se conversó de otros aspectos, se habló de la posibilidad de ajustar, en base a esos criterios, la tasa de la Contribución Inmobiliaria Rural --actualmente del 0.9%-- y estudiar algún incremento moderado que armonizara con el resto de la tributación que enfrenta el agro. Es evidente que debemos tener una cierta armo-

nía en la forma en que se maneja la presión tributaria para los distintos sectores y no olvidar que, en definitiva, el contribuyente tiene que sacar de su actividad y de los recursos con que ésta se nutre, los tributos e impuestos, tanto de orden nacional como de índole municipal.

Se planteó, también, algún ajuste en lo que hace al mecanismo del impuesto que grava los semovientes en cuanto al 3% aplicado en los remates-feria. Nosotros sugerimos a los Intendentes alguna forma combinada con el ajuste en la Contribución Inmobiliaria, por lo cual, parte del actual impuesto a los semovientes --precisamente a efectos de evitar una sobreimposición al sector rural-- pudiera computarse en el futuro como pago a cuenta de esa acrecida Contribución Inmobiliaria.

Esta fórmula respondió a una inquietud de los señores Intendentes que ya, en las reuniones mantenidas durante los meses de marzo, abril y mayo, nos habían expresado. Ella estaba referida a que, al margen de que no fuera un impuesto totalmente deseable desde el punto de vista finalista y de cómo afectaba a la producción pecuaria el impuesto del 3% a los semovientes, era un tributo que daba gran seguridad y tenía mucha regularidad en su percepción para las Intendencias. Además, los señores Intendentes consideraban que los productores ya se habían habituado al impuesto que ya estaban acostumbrados a la mecánica y que les simplificaba mucho el hecho de que en el mismo momento de percibir el producto de sus ventas, el contribuyente destinara una parte de ello como aporte a las finanzas municipales.

En la misma Comisión hacíamos referencia a las ventajas que tiene la estabilidad y la permanencia de los impuestos. Este era un argumento que también nos hacían los señores Intendentes. Por eso, señalábamos la posibilidad de que la mayor carga se pudiera plantear por vía de la Contribución Rural acrecida y que de ese 3%, una parte pudiera pasar a computarse como pago a cuenta de esa mayor tributación buscando cierto equilibrio y adoptando, complementariamente, alguna norma que acortara el plazo de percepción del impuesto a los semovientes. Incluso, procurando introducir como agente de retención a los frigoríficos que, en este momento, no lo son. Solamente los locales-feria actúan como agentes de retención mientras que las Intendencias deben salir a cobrar, productor por productor, todas las ventas hechas a los frigoríficos, lo cual determina cierto grado de morosidad en la percepción de los ingresos. Eso podía verse significativamente mejorado, a nuestro juicio, por el lado de que los propios frigoríficos retuvieran el monto del tributo al producirse la venta y que, además, el plazo se les acortara de los 90 días de que disponen actualmente, a uno que podría situarse perfectamente en los 30 días.

jes.4
D/424

25x

No sé si el señor Director de Planeamiento y Presupuesto, que se encuentra en Sala, podría ampliar un poco la información, pero en el momento en que se sostuvieron las conversaciones --en los últimos días del mes de agosto-- el grado de aproximación como para comprometer fórmulas con las Intendencias, no era suficiente.

Diría más: nosotros pretendimos analizar de alguna forma cuáles eran los planes de inversión que tenían las Intendencias, porque tenemos que tener presente que el Poder Ejecutivo está poniendo sus máximos esfuerzos en el objetivo de conciliar un presupuesto que apunte al logro de determinados fines ya señalados en esta Comisión, como el incremento de las partidas destinadas a determinadas funciones sociales --salud, vivienda, administración de Justicia-- con la necesaria reducción del déficit y con la necesidad de evitar, al mismo tiempo, seguir descargando un impuesto fiscal sobre la población y termine resultando un factor retardatario de la reactivación económica. Hay, evidentemente, una limitada carga fiscal que el sector productivo puede sobrellevar. Es sabido que en el Uruguay el sector público tiene un peso considerable y ello obliga a que el sector productivo y la población deban hacer un aporte sustancioso por vía del impuesto, que representa una carga verdaderamente pesada. El Poder Ejecutivo no está dispuesto a descargar dicho peso en la población y, por consiguiente, debe encarar una disminución del déficit --como, por otra parte, nos habíamos comprometido a hacerlo por un documento de la CONAPRO-- y, al mismo tiempo, cumplir objetivos en el área social, especialmente en los sectores de la educación, la salud y recursos para el Poder Judicial.

Al mismo tiempo, existe un programa de inversiones que debe cumplir el propio Gobierno Central por lo tanto, no se trata de aceptar cualquier planteo en materia de inversiones realizado por las Intendencias --por muy loable y justificado que sea-- a partir de un análisis basado en sus necesidades, pero sin la debida complementación con un análisis de su viabilidad desde el punto de vista de los recursos disponibles. Además, debemos fijar criterios que nivelen el apoyo para los programas de inversiones de las distintas Intendencias, tratando de que sean lo más homogéneos que sea posible y respondiendo a criterios similares, a fin de que no se pueda decir que el Poder Ejecutivo hace distinciones en los apoyos que brinda a las Intendencias. Esto requerirá un mayor análisis de las cifras puntuales y específicas a otorgar a cada una de las Intendencias del interior, en un tratamiento equitativo a todos los Gobiernos Departamentales. Es decir, que

25x

no es posible, simplemente por la vía de atribuirles recursos impositivos, resolver el problema, sino que va a ser necesaria una ayuda diferenciada y puntual sobre la base de las cifras que arroje el análisis a que hice referencia. Por ejemplo, la idea del Poder Ejecutivo era combinar algún mejoramiento de los recursos percibidos por las Intendencias, con una partida que se destinaría como contibución extraordinaria, a aquellas que la necesitaran más --porque no todas son deficitarias-- previa evaluación del equilibrio de sus programas de inversiones, juzgados en su conjunto y en la relación de una Intendencia con otra.

Este sigue siendo uno de los temas que debemos dilucidar en la tramitación del Presupuesto, pero debo señalar que no encontramos de parte de los señores Intendentes, en la última conversación que mantuvimos, disposición a realizar un esfuerzo adicional, sobre todo por parte de algunos de ellos. Nosotros habíamos planteado un proceso de nivelación progresiva de los recursos, que tienen disparidades enormes, sobre una fórmula que se había conversado, respecto a la cual recibimos del Congreso de Intendentes la respuesta de que no estaban dispuestos a avanzar en dicha nivelación de los recursos. Nosotros seguimos dispuestos al diálogo. Creemos que en las conversaciones con el Poder Legislativo y en el trámite de este Presupuesto debemos llegar a acuerdos sobre estos puntos y, en la medida en que estos acuerdos se planteen sobre base de la racionalidad, equidad y esfuerzo compartido, adelantamos la voluntad del Poder Ejecutivo a buscar soluciones satisfactorias. Pero debemos asegurarnos de que, en todos los casos, los Gobiernos Departamentales aporten la cuota de esfuerzo que deben realizar y que no sólo se espere apoyo y recursos de parte del Gobierno Central, porque no está en condiciones de brindarlos.

Quedamos a disposición de la Comisión para cualquier ampliación de información e incluso para el aporte de elementos nuevos que el señor Director de Planeamiento y Presupuesto pueda suministrar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay una pregunta que deseo formular, pero como tuve que prestar atención a problemas derivados del funcionamiento de la Comisión, puede ser que no haya prestado la debida atención al señor Ministro, y en ese caso le pido disculpas.

Los Intendentes reclaman, desde hace tiempo, que se les

25x

entregue una partida que les corresponde por ley, derivada de los impuestos a los combustibles, que fueron congelados por el gobierno de facto en determinada cantidad, hoy ampliamente superada por el aumento que han sufrido dichos combustibles.

No sé que resultados han tenido las gestiones que los Intendentes han realizado ante el señor Ministro, para obtener ese dinero que reclaman conjuntamente, porque les corresponde por ley.

SEÑOR MINISTRO.- Quiero señalar que ese tema lo hemos tocado ya. Pensamos que en el futuro deberíamos procurar alguna solución por ese camino, pero no creemos que, este momento, sea la adecuada y vamos a explicar por qué.

Como antecedente, diré que ese recurso había sido otorgado por ley y congelado, posteriormente, por un decreto-ley del gobierno de facto. Pero dentro del ordenamiento legal, en este momento las Intendencias obviamente no lo perciben y requeriríamos una ley para restablecer su vigencia y descongelarlo.

El hecho es que ese recurso no soluciona el problema en lo inmediato, porque se va a distribuir entre las Intendencias de tal manera que a algunas les van a sobrar recursos y a otras habrá que auxiliarlas.

De hecho, dentro de lo que es el funcionamiento actual del presupuesto en el gobierno central y al margen de lo que ha sido el pasado en cuanto a establecer o suprimir recursos --hecho que ha tenido muchos cambios en todos estos años-- nos tenemos que mover con la realidad financiera que el gobierno maneja en el día de hoy. Por lo tanto, si debemos buscar soluciones que sean equitativas para las Intendencias y que atiendan, con base en la aplicación de ciertos criterios, los recursos que ellas necesitan, nos parece que esa debe ser la primera prioridad. Además, la solución del recurso definitivamente disponible para las Intendencias, debemos postergarla para el momento en que podamos superar las dificultades que enfrentamos hoy, tanto el gobierno central como las Intendencias.

Entonces, sin desconocer que en algún momento ese tema deberá abordarse, vemos que para el año 1986 la magnitud de los desequilibrios existentes no nos permitiría, de ninguna manera, devolverle la vigencia original del recurso que tenían con respecto al impuesto a las naftas y, también, suplementarles a

25x

aquellas Intendencias que aún --a pesar de ese recurso-- tienen cierta insuficiencia para su funcionamiento mínimo. Por consiguiente, creemos que la solución debe ser, obviamente, de compromiso porque lo inmediato es que debemos apagar el incendio de los desequilibrios graves que tienen las Intendencias, en la medida de las posibilidades y dejar el resto para una etapa posterior.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Me permite una interrupción, señor Ministro?

Estribando en el tema de los combustibles y de la distribución de los tributos provenientes de su gravamen, deseamos hacerle al señor Ministro algunas preguntas.

En algún momento, nos hemos ocupado de este tema en el Senado y enviamos algunas notas al señor Ministro --que suponemos estará en conocimiento de las mismas-- acerca de la problemática general de los combustibles. Sabemos que el señor Ministro ya ha tomado alguna decisión al respecto y ha anunciado otras referentes a ciertos gravámenes que recaen sobre el gas-oil y full-oil que se convierten en rémoras o lastres para una reactivación económica. Una de las cosas que deseo preguntarle al señor Ministro, precisamente, es si la decisión que se ha tomado con relación a los productores de arroz se va a llevar adelante también en otras ramas de la actividad del país, en lo referente al gas-oil. En ese sentido, quiero solicitarle que nos informe si tiene alguna idea en cuanto a los tributos que gravan el full-oil, porque tenemos conocimiento de que para determinadas industrias puede ser vital eliminar el gravamen que alcanza el 12.5%, en materia de este combustible y, el gas-oil por su parte, llega a un 28%. Esta sería, entonces, nuestra segunda pregunta.

Otra cosa que deseamos saber se refiere a la distribución de lo que quedara de los impuestos. Lo ideal sería que tanto el gas-oil como el full-oil estuvieran desgravados. Las Intendencias del interior no participan del gravamen del gas-oil y esa distribución nos ha resultado muy peculiar. Estas dependencias comunales participan en la venta de las naftas, pero no así de los impuestos que grava el gas-oil, siendo que éste es un combustible de uso muy común en el interior del país.

Entonces, concretamente, nuestras tres preguntas, señor Ministro, se resumen en lo siguiente. En primer lugar, cuáles son las perspectivas de ampliar las desgravaciones en los pagos diferidos en materia de los tributos que gravan el gas-oil. En segundo término, qué posibilidad habría para adoptar alguna medi-

25x

da de desgravación o de disminución de carga tributaria del full-oil y, en última instancia, qué probabilidades habría --y en esto es en lo que estribamos-- de que las Intendencias Municipales participaran en los gravámenes del gas-oil. Como postdata, señor Ministro, también quisiéramos saber cuáles serían las posibilidades que tendríamos en cuanto a una eliminación total del gravamen del queroseno, que nos parece que su rendimiento no lo es tanto frente a los gastos del Estado.

SEÑOR MINISTRO.- Respondiendo a los planteos formulados por el señor Senador Lacalle Herrera debo señalar, en primer término, que no es exacta una afirmación rotunda que él acaba de hacer en cuanto a que los gravámenes son un impedimento casi absoluto a la reactivación y que por ello debemos bajarlos. Al respecto queremos decir que estos gravámenes a los combustibles tienen una cierta incidencia desde el punto de vista de la capacidad de competencia de quien los utiliza para producir cultivos de exportación. En ese sentido, diría que tienen un peso importante, principalmente en el arroz, pero no así en otros cultivos. En los restantes --y pensando en términos de una desgravación generalizada, como lo ha señalado el señor Senador Lacalle Herrera-- no existe ningún impedimento porque ellos tienen una protección interna frente a otro tipo de producciones. El problema no consiste en que no se pueda producir porque no se encuentran mercados y, por ende, quedan descolocados. Al parecer, a veces nos olvidamos de que en el país hay una grave crisis, pero hace ocho meses lo teníamos muy presente. Esta grave crisis se traduce, ni más ni menos, en que el producto ha caído en un 16%, el ingreso en un 22% y los ingresos "per cápita" alcanzan cifras mayores. Entonces, lo que hay es una situación de dificultad en la demanda y no se va a producir más en una serie de rubros agrícolas porque bajemos el precio del gas-oil, porque si se produce más y ese producto sigue perteneciendo al mercado interno, lo único que vamos a tener es un excedente, ya que no lo colocaremos en el exterior. Esto quiere decir que, sin dejar de reconocer que en los rubros de exportación tiene alguna incidencia --y es muy marcada en el caso de arroz-- no es un tema esencial en la reactivación económica ni tampoco principal. En cambio, hay otros aspectos que son, a nuestro juicio, mucho más importantes y que sí interesa analizarlos.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Me permite una interrupción, señor Ministro?

Hemos derivado el asunto al tema de los cultivos y no sé exactamente, si lo planteé en ese sentido. Sí mencioné la desgravación o la rebaja de los impuestos en el arroz como una de las

pruebas de voluntad política del señor Ministro. En realidad, lo que quería tratar era, precisamente el tema del impuesto a los combustibles en general. Que el gas-oil tenga un gravamen del 28.9% no afecta solamente a los cultivos, sino a la vida económica en general. No creo que pueda decirse que ello no es un freno. Comprendo que nadie aplica impuestos porque se le da la gana, ni tampoco grava porque una mañana se levante con deseos de hacerlo. Pero, repito, queríamos considerar este tema globalmente y no sólo dirigido al problema de los cultivos. Es posible que hayamos llamado a error al señor Ministro en este esquema cuando mencionamos el ejemplo del arroz, en el que hubo, a nuestro juicio, una respuesta positiva del señor Ministro. El tema, en realidad, es el de los gravámenes del combustible el que queremos tratar. En esto --y creo que el señor Ministro lo compartirá-- considero que gravar el gas-oil con un 28% y el full-oil con un 12.5% se está constituyendo una valla insalvable que puede representar la marginalidad o no de determinados productos.

SEÑOR MINISTRO.- No cabe duda --y no lo negamos-- que pudiéramos tener impuestos al combustible mucho menores. Sin embargo, me pregunto cómo hace un país que encuentra graves dificultades para elevar la tributación directa, por la propia situación de crisis. Hemos encontrado que las recaudaciones basadas en rentas a la industria y comercio decrecen porque las empresas están en situaciones deficitarias y sufren pérdidas, en parte por grandes endeudamientos que las han llevado a que estas pérdidas sean absorbidas en sus márgenes, en buena parte, por el servicio de intereses.

El Impuesto al Patrimonio decrece porque las empresas tienen un pasivo elevado que, precisamente, ha menguado el patrimonio real de éstas.

Al Uruguay no le quedan muchos conceptos susceptibles de ser gravados. Las propias rentas de utilidades que distribuyen las empresas productivas son menguadas. Esto lo vemos en el caso de los productores rurales. Hemos tenido que conversar con sus representantes porque consideraban que la presión fiscal para este año, desatada por el lado del Impuesto al Patrimonio, a través del ajuste del valor real de la tierra, era absolutamente insoportable. Esto afloró a la luz de una tributación que pasó a ser significativa después de mucho tiempo de ser prácticamente nominal. Hubo desequilibrios en los criterios de avalúo y hemos debido revisar, en base a un planteamiento hecho por cooperativas de la zona de Melilla, el criterio de ac

tualización del valor real de la propiedad rural del departamento de Montevideo, porque recibimos un clamor de que era imposible abordar el pago de los impuestos.

Entonces, si empezamos a bajar los impuestos a los combustibles --que son la fuente con que se nutre básicamente la inversión pública-- debemos sustituirlos y no vemos que haya posibilidad de hacerlo en el corto plazo.

Por lo tanto, insisto en que no creo que este sea el obstáculo principal. Aun admitiendo que el caso del arroz se manejó a título de ejemplo --y por ello se planteó la pregunda sobre la intención del Poder Ejecutivo de avanzar en esa línea-- debo señalar que, efectivamente, el señor Presidente de la República tiene para firmar un decreto --tal vez sea en el día de mañana-- que extiende al sorgo y a la soja una devolución de impuestos para compensar el componente de IMESI que tiene el gasóleo. Por consiguiente, en su proyección hacia los mercados internacionales no existiría el obstáculo de un costo recargado por concepto del mencionado combustible.

Insisto que para el mercado interno, al otorgar la devolución de impuestos por el lado de la exportación, estamos mejorando el precio que recibe el productor. Entonces, el resto de la comunidad, por lo que se consume internamente, de alguna forma se hace cargo del precio o del sobreprecio que implica el IMESI en el combustible. Esa es la forma más eficiente --diría-- que encontramos para administrar los pocos recursos de que disponíamos. A su vez, el Estado puede dedicarlos a tareas de estímulo.

No debemos olvidar que del mismo fondo salen los recursos pala la inversión pública, para mejorar el salario real de los funcionarios públicos, para subsidiar a algunas empresas deficitarias --tema que en estos momentos está en el tapete-- para apoyar a las Intendencias, para mejorar la condición de los pasivos a través de la seguridad social y para mejorar el nivel de prestación de la educación y de la salud pública, que requieren elementos materiales adicionales.

Obviamente, nos vemos enfrentados a la necesidad de hacer opciones. Si por un lado procuramos no aumentar impuestos, no desatar una nueva avalancha tributaria sobre los sectores productivos, cosa que puede tener un efecto desfavorable -- también existe un clamor por los incentivos y las desgravaciones tributarias para promover la inversión, para desgravar rentas a las que en principio nos hemos resistido-- por otro, nos vemos limitados a las desgravaciones de insumos que signifiquen estímulos a

25x

ciertos sectores productivos.

Además, procuramos aplicar estas desgravaciones con un criterio selectivo que, por otra parte, es sustentado por el Gobierno y compartido en la CONAPRO. En todas las reactivaciones que figuran en los documentos de la CONAPRO de octubre de 1984, así como en los informes de política económica, aparece permanentemente el concepto de actuar con selectividad. Este concepto refleja una exigencia impuesta por la realidad: la escasez de medios y de recursos para atender situaciones. Ello obliga a tratar de obtener, de cada peso que se invierte, de cada peso que se devuelve como estímulo, el máximo beneficio.

Esta situación implica la responsabilidad de medir cada peso de que dispone la Tesorería para invertirlo en la salud, en la educación o en algo que redunde en más puestos de trabajo, en mejorar los salarios o en apoyar a las Intendencias.

Con esto quiero señalar que al beneficio otorgado al arroz se suman ahora dos cultivos: el de soja y el de sorgo, que tienen posibilidades importantes en el futuro. Además estamos estudiando otras situaciones y no sólo limitándonos al campo del sector agropecuario.

Estamos analizando con preocupación sectores que procesan insumos agropecuarios que, a nuestro juicio, son los que constituyen la base sobre la que hay que montar el valor agregado nacional.

Por otra parte, estamos estudiando especialmente la situación en materia de devolución de impuestos.

También hemos solicitado a la Comisión que trata estos temas que analice la situación de los sectores vinculados al cuero y al calzado, los que tuvieron una proyección muy importante en determinado momento y que luego enfrentaron una caída de los estímulos muy violenta que se sumó a un cierre de mercados y a un cambio en algunos sectores de la moda.

ed 8
D 424

De esta manera se demostró que cuando se dieron las condiciones favorables, se pudo montar empresas que se proyectaron hacia el exterior en forma exitosa.

Pienso que en algún momento hubo un exceso de estímulos. Todos conocemos los famosos "BMW" que proliferaron en Montevideo y que fueron tan criticados.

Al mismo tiempo, considero que tuvo lugar un movimiento pendular excesivo hacia el otro lado.

Entonces, el Gobierno anterior cerró drásticamente toda la política de estímulos.

Señalo que en este momento estamos procurando revaluar los criterios, manejados selectivamente, para empezar a armar programas de apoyo para determinadas actividades, a las que seguirán otras. Consideramos que esos programas de apoyo deben tener un carácter global y que se realicen por el lado de devolución de impuestos --en la medida de lo posible-- complementándolos, en la pre y post financiación, con créditos que pueda dar el Banco de la República.

Diría que básicamente, existe una medida esencial que en estos momentos está muy próxima a culminar.

Se trata de la refinanciación de la deuda interna, que va a ser la plataforma de lanzamiento que traerá estabilidad y tranquilidad a los sectores productivos, a fin de que puedan ordenar su trabajo y pensar no solamente en términos financieros, sino también en cuanto a la proyección hacia el exterior por medio de inversiones nuevas y ampliación de su actividad.

La segunda pregunta, en parte la estoy contestando. Con respecto al gasóleo y fuelofl, no vemos posibilidades de desgravación de tipo general.

Por el lado de las Intendencias, el señor Senador Lacalle nos preguntaba por qué en el pasado se fijó alguna participación sobre la nafta y no sobre el gasóleo. Con respecto a este impuesto, debo expresar -no lo recuerdo exactamente- que data del año 1973; fue una de las medidas tomadas por la última legislatura democrática anterior al golpe de Estado. La explicación es muy sencilla: el "bocado gordo" eran las naftas, pues el gasóleo era de un rendimiento mucho más magro. En consecuencia, se acordó a las Intendencias una participación en el impuesto a las naftas.

Lamentablemente, no recuerdo el fundamento que se aplicó en ese momento. De todos modos, creo que lo que importa aquí es que en una situación muy difícil como la que enfrentan las Intendencias y el Gobierno, lo que tenemos que hacer es buscar soluciones justas, razonables, que armonicen lo que puede hacer el Gobierno Central en apoyo de las Intendencias, para que éstas puedan resolver, aunque sea en parte, sus propios problemas. Todo ello se inscribiría dentro de una programática, de una tendencia que tal vez no soluciones en lo inmediato todos los problemas, pero que sí signifique un tránsito hacia una situación de cierto desahogo que permita que las Intendencias tengan un razonable plan de inversiones en materia de funcionamiento. En tal sentido, debo señalar -y le pediría al señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que comente algo al respecto- que las Intendencias, en el plan de inversiones que ha producido el Gobierno como parte del Presupuesto, cuentan con el necesario apoyo a los efectos de la realización de obras.

Debo expresar que desde el comienzo del mes de marzo hemos dado ante las autoridades del BID la prioridad que el Gobierno adjudicaba a un programa de obras municipales a realizar con el apoyo de la Intendencia de Montevideo. Era uno de los proyectos en trámite ante el BID y que consideramos nos va a ayudar a conjugar recursos externos a largo plazo y en condiciones razonablemente blandas para reforzar y mantener una actividad inversora a nivel de los distintos gobiernos departamentales.

Habiendo completado la exposición sobre estos temas, pediría al señor Presidente se le permita hacer uso de la palabra al señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de darle la palabra al señor Director,

debo recordar a la Comisión que el señor Ministro estaba dando una respuesta formulada por el señor Senador Ortiz en cuanto a la ayuda financiera a las Intendencias. No sé si en ese aspecto terminó el señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Sí, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- El deseo de la Comisión -quiero recordarlo- era dedicar la mañana de hoy a los planteos que formulen los diversos Partidos Políticos sobre el Presupuesto General, fundamentalmente relacionados con los temas que podrían ser objeto de un Mensaje complementario del Poder Ejecutivo. En ese sentido, creo que deberíamos centrar el tema. Una vez oídas las explicaciones sobre las preguntas que se han formulado, entraríamos al tema de fondo, que es lo que resolvió la Comisión.

SEÑOR JUDE.- Quiero hacer una pregunta sobre el tema de los cultivos a que hizo referencia el señor Ministro, cuando invocaba que en el día de mañana va a ser aprobado un decreto por el que se establece un régimen de devolución de ciertos impuestos a los cultivos de verano, como el sorgo y la soja, utilizando un mecanismo que considero es aceptable.

Creo que el señor Senador Lacalle, de alguna manera, tiene una respuesta aunque sea parcial a su planteo.

Quisiera saber por qué no se ha incluido el girasol, que es un cultivo de verano de similares condiciones y, eventualmente, si esa referencia no podría extenderse a los de invierno. De esa forma, se podría articular una devolución impositiva en un acto de incentivación, no sólo de los cultivos de verano, sino de los de invierno y a modo de ejemplo, puedo citar a la cebada que es una de las cosas que se debería propiciar para la exportación.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa recuerda el objeto de la reunión de hoy: dar oportunidad -con la presencia del señor Ministro- a que los diversos Partidos Políticos fijaran su posición para el requerimiento de un Mensaje complementario.

SEÑOR MINISTRO.- Brevemente, voy a responder a la pregunta del señor Senador Jude.

El girasol no se ha incluido porque no tiene saldos exportables. Estamos dando un apoyo al señor Ministro del ramo, quien en estos momentos está iniciando una experiencia con variedades de alta productividad traídas de la Argentina en un acuerdo con

el Ministerio de Agricultura de ese país, a través de su titular, el ingeniero Reca, por el que se va a promover este cultivo, inicialmente con 5.000 hectáreas. De modo que en este momento no tiene saldos exportables. Sí nos preocupamos de hacerlo con antelación para que los productores puedan prepararse y tomar las decisiones. Creemos que una de las fallas que ha habido en materia de estímulo y de política, no es sólo la precariedad que hubo en el tiempo, la falta de estabilidad, sino la de oportunidad. Esto responde a ciclos largos y la preparación o la toma de decisiones, como el laboreo, lleva tiempo. A veces salía el estímulo cuando la cosecha estaba por levantarse. Eso era irreversible, no actuaba como estímulo, sino que simplemente mejoraba la condición del precio de quienes ya habían asumido el riesgo y decidido cultivar una determinada área. Por eso nos hemos preocupado que saliera con cierta antelación.

Con respecto a los cultivos de invierno, estamos realizando algunos estudios. El que queda como cultivo exportable es la cebada. Se trata de algo muy especial. Hay un proceso industrial para llegar de la cruda a la malteada. Las dos son exportables. El Uruguay ha hecho importaciones en admisión temporaria. Se trata de un cultivo muy peculiar y queremos estudiar las repercusiones que pueden haber. Cuando hay un proceso industrial, el estímulo que se pueda dar, tal vez cree problemas en las etapas avanzadas de valor agregado, es decir, al producto de mayor transformación. No está descartado, pero como no tenemos muy claro el panorama, está siendo objeto de estudio.

Con esto creo que respondo a la inquietud del señor Senador Jude.

SEÑOR DAVRIEUX.- Me voy a referir básicamente a la información respecto al impuesto a los combustibles y las posibilidades de que por esa vía puedan resolverse los problemas de las Intendencias sobre las contribuciones ya previstas para éstas en el Plan de Inversiones.

Con respecto al impuesto a los combustibles afectado a las Intendencias, se preguntaba por qué se gravaba a la nafta y no al gasóleo. Lo que ocurre es que cuando en el año 1972 se creó el impuesto, con vigencia al 1º de enero de 1973, se hizo como adicional a los combustibles, no como una distribución del ya existente. Naturalmente, cuando se plantea un impuesto adicional parece más difícil gravar aquellos combustibles de uso industrial, que los que tienen un uso individual. Por ese motivo, inicialmente se estableció que el impuesto a los combustibles,

25x

con destino a las Intendencias, fuera el 7,5% de la tasa del impuesto que gravaba la nafta. Como la tasa de impuesto era el 40% del precio del producto final, el 7,5% del 40% representaba un 3% sobre el precio final de los combustibles.

Posteriormente, al calcularse los impuestos, no sobre el precio final, sino sobre el precio de ANCAP -los impuestos venían por encima de este último- se pasó de la tasa del 3% al 5%.

O sea que por todo este juego sobre las distintas bases por las cuales se calcula, el impuesto pasó del 7,5% al 3% del precio final y, en definitiva, al 5% del precio de ANCAP.

Según se interprete ese 5%, que es el vigente por la ley que establece la afectación a las Intendencias, sin tomar en cuenta el tope o el 7,5%, puede estimarse que la recaudación de ese impuesto para el año próximo ascenderá N$ 700:000.000 ó N$ 1.050:000.000.

Las sumas solicitadas por las Intendencias, son mucho mayores, que las que acabo de mencionar. En la Oficina de Planeamiento y Presupuesto lo que hicimos, al igual que para establecer la contribución del año 1985, fue suponer que todas las Intendencias tomaban medidas para adecuar sus recursos de acuerdo con la evolución de precios y limitaban sus gastos de acuerdo a una política similar a la empleada por el Poder Ejecutivo. Aún así, lo solicitado por las Intendencias, aparte de lo que recibieron por obras de inversión fue estimado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en casi N$ 1.300:000.000, excediendo todas las estimaciones. Esto tiene un agravante si se quiere, en el sentido de que no está para nada relacionado con lo que sería la distribución del impuesto a los combustibles.

Como es sabido, varias de las Intendencias no necesitaban contribuciones por parte del Gobierno -en el caso de que se adoptaran las medidas correspondientes- y, en otras, como puede ser la de Tacuarembó y Treinta y Tres, la distribución del impuesto a los combustibles no alcanzaba para cubrir sus necesidades.

Este es el fundamento de las conversaciones que se mantuvieron con los señores Intendentes tendientes a lograr, por la vía de la adecuación de sus ingresos, la nivelación de sus presupuestos, teniendo en cuenta, además, a qué límite podía llegar el nivel de contribuciones, no pudiéndose alcanzar una solución definitiva, en cuanto a afectar ingresos o a establecer el mecanismo planteado en la Rendición de Cuentas de contribuciones desti

nadas a auxiliar, concretamente a aquellas Intendencias que mantienen déficit, aunque se le afecten ingresos.

En lo que se relaciona con las contribuciones ya dispuestas por el Gobierno, no existen aportes directos previstos con respecto a gastos de funcionamiento, porque esta es una etapa a estudio. Lo que sí está incluido en el artículo 408 de este Proyecto de Presupuesto es una distribución destinada a obras municipales que asciende a un importe superior a la asistencia solicitada por las distintas Intendencias, que alcanza a alrededor de N$ 1.300:000.000.

SEÑOR GARCIA COSTA.- El señor Presidente había indicado que buena parte del sentido de esta reunión estaba motivada por los planteamientos relativos al Proyecto de Presupuesto y teniendo en cuenta los pocos días que restan para la formulación de Mensajes complementarios.

Nosotros, hablo en nombre de los integrantes del Partido Nacional que formamos parte de esta Comisión, hemos estudiado intensamente, en los días que va de distribuido el Presupuesto, todas las resultancias del mismo, hasta donde nuestras fuerzas nos dan y nuestros asesores nos ayudan. Es así que hemos llegado a algunas conclusiones, que entendemos que vale la pena poner de manifiesto, porque las mismas revisten singular importancia para nuestro Partido y para la actitud final a adoptar.

Entendemos que en este proyecto existen determinadas carencias, vale decir que existen determinados gastos del Estado que no han sido atendidos en la forma necesaria.

Ya que el primer tema mencionado -voy a ser preciso- fue el relacionado con las Intendencias Municipales, desearía hacer, una apreciación respetuosa, pero que difiere con el criterio general que inspira al Ministerio de Economía y Finanzas en relación a las Intendencias Municipales.

Este criterio -que considero equivocado, aunque reconozco que en ello no tienen ninguna mala intención, los titulares del Ministerio- se basa en la discusión que estamos manteniendo en Sala en el sentido de allegar dádivas a determinadas oficinas públicas que las solicitan en función de hechos de los cuales son responsables.

Este parece ser un criterio que, a menudo, se va advirtiendo en la medida que podemos apreciar que se les ha solicitado a

25x

las Intendencias que realicen un esfuerzo para aumentar los impuestos propios. Es decir, que el Poder Ejecutivo se adelanta a inmiscuirse en las autonomías financieras de las Intendencias, para indicarles que deben tomar o no tal resolución.

Comprendo y respeto esta actitud, pero entiendo que no condice con el pensamiento que tiene el Partido Nacional respecto a las Intendencias. Además, por otra parte, no es este el pensamiento del constituyente.

Las Intendencias Municipales tienen fijadas por el artículo 297 de la Constitución, sus fuentes de recursos, entre las cuales se encuentran los impuestos a que hace referencia el numeral 3ª.

Este dice: "Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo".

El constituyente sabía que era posible que las Intendencias autónomas y administradas por los electos en esa circunscripción, no tuvieran fuente suficiente de ingresos y, entonces, el Poder Central las auxiliaba de acuerdo a un derecho, no a una dádiva.

El Partido Nacional está dispuesto a hacerlo, no se niega a ello. Habida cuenta de ese criterio, entendimos que se debía realizar una aclaración.

Nuestro parecer está basado en que existe una obligación constitucional en el sentido de nivelar las finanzas de las Intendencias, excepto de aquellas que no las necesitan.

Estas, son dos, la de Montevideo y una del interior, que por circunstancias un tanto casuales es bastante rica. La de Montevideo, no se encuentra en un país aparte, pues basta salir a la calle y observar la edificación para darse cuenta de los ingresos que percibe por concepto de contribución inmobiliaria.

Con respecto a las Intendencias del interior deseamos que

se establezca una fuente de financiamiento que cubra la totalidad de los actuales déficit de las mismas -más adelante voy a realizar una explicitación sobre el porqué de las diferencias- y que dichas fuentes de financiamientos sean directas, inflacionarias y percibidas por las Intendencias Municipales.

El sistema adoptado, no sólo en esta oportunidad -reconocemos que no existía otro- por el Poder Ejecutivo, no nos convence.

Los actuales titulares no tenían otro camino a seguir, ya que habían ingresado a la Administración hacía muy poco tiempo. Este sistema había sido puesto en práctica antes del año 1973, fecha en la cual ya había demostrado que era totalmente equivocado.

A partir de ese momento las Intendencias Municipales empezaban a depender de la mala o buena voluntad del titular, de los oficios que sus representantes ejercían, o de la mayor o menor simpatía que inspiraban los Intendentes Municipales ante el Ministro correspondiente. Se trataba, en consecuencia, de partidas del Poder Ejecutivo a las Intendencias.

Por lo tanto, nosotros queremos partidas directamente afectadas a las Intendencias.

Existen dos formas de ingreso que son muy claras. Una de ellas es la Contribución Inmobiliaria Rural que es un tributo nacional, pero es percibido por las Intendencias Municipales y, en consecuencia, no pasa por la vía del Tesoro Nacional.

La otra partida es el 3%, de ley nacional afectado a destino municipal, que tampoco pasa por el Tesoro Nacional, sino que queda directamente en manos de las Intendencias.

En función de eso, señor Presidente, divisamos el impuesto al IMESI, como un recurso final destinado a eso.

mac.7
D/424

Naturalmente en esto, como en todo lo que voy a decir de aquí en más, estamos haciendo afirmaciones y asumiendo posturas, lo que no quiere decir que no estemos dispuestos a oír otras opiniones, a dialogar y a buscar fórmulas sustitutivas que satisfagan a todos. Creemos que el IMESI puede ser una de ellas. La suma que las Intendencias requieren para nivelar su presupuesto es de aproximadamente N$ 2.300:000.000.

El último agregado que quiero hacer dobre el tema --sobre el que creo haber explicitado "prima facie" nuestra posición-- se refiere a que no todas las intendencias tienen el mismo desfinanciamiento. Hay algunas que padecen un desfinanciamiento gigantesco que alcanza al 16%; mientras que el déficit de otras es del 2%, es decir, un porcentaje mucho menor. La responsabilidad de ello ya no es de las Intendencias. En el año 1972, tuve oportunidad de estudiar el tema. Había Intendencias pertenecientes a departamentos de muy poca población, cuyo número de funcionarios cuadriplicaba el de otras ubicadas en departamentos de una densidad mayor. La explicación que daban los jerarcas de las primeras era la de que esas Intendencias pertenecían a departamentos pobres, mientras que las otras correspondían a departamentos ricos y, por lo tanto, de esa forma buscaban compensar en algo la situación, criterio político que respeto. Actualmente eso ya no es así, porque por esas Intendencias, durante 12 años desfilaron autoridades militares. Por consiguiente, no se puede responsabilizar a las Intendencias por el hecho de tener un 16% de déficit, porque la única "culpa" que tuvieron fue la de que les tocara en suerte un Coronel "dadivoso" que decidió gastar mucho y les dejó el presupuesto recargado. A las otras, cuyo desfinanciamiento alcanza sólo al 2%, les tocó un Coronel cuidadoso, que no tenía ningún interés en recargar las finanzas. Entonces, puesto que nadie tiene la culpa, tenemos que atender esos déficit. De cualquier manera, parece razonable que la atención deficitaria no se prolongue para siempre. Existen diferencias notorias; no sería justo que a un departamento, al que el régimen dejó en mala situación lo arreglemos de por vida, en condiciones muy generosas, mientras que a otro, porque no lo desequilibraron, no le demos recursos suplementarios.

En vista de ello, ¿qué es lo que se puede hacer? Del producido de un impuesto inflacionario --en el sentido de que acompaña una inflación-- percibido directamente por las Intendencias y proporcionado a sus necesidades, durante dos o tres años --eso será cuestión de estudiarlo-- entendemos que sería necesario compensar la situación de las Intendencias más severamen

te desfinanciadas, distribuyendo el resto, que alcanzaría al 70%, de acuerdo al porcenaje de población y a las necesidades de vivienda. Este es el viejo sistema de la ley de 1972, que aceptamos como justo o, por lo menos, así lo votamos todos los partidos en su oportunidad. Una vez finalizado el período de 2 ó 3 años a que hice mención, se acabaría la compensación por déficit. Naturalmente, las Intendencias de mayor déficit, se verían obligadas, durante ese período --puesto que no van a contar con ningún "extra"-- a tratar de prepararse y de nivelar, por sí solas, su déficit.

Esa es nuestra posición, mediante la cual tratamos de distribuir las cosas lo mejor posible.

No necesitamos decir que esa posición no hace referencia a un esquema político. El partido a que pertenezco, representa a 7 de 18 Intendencias dado que no cuento la de Montevideo. Por lo tanto, no estamos hablando de las Intendencias de nuestro partido, sino de todas, porque creemos que las necesidades son iguales. Si a alguna le corresponde una cantidad mayor, bienvenida sea. A la de Canelones, por ejemplo, le va a tocar una suma considerable, pero debemos tener en cuenta que ese departamento, con sus 250.000 habitantes, tiene mayores necesidades, por ejemplo, que Flores.

En cuanto a que se le adjudique a las Intendencias lo que dispone el artículo 408 del Plan de Desarrollo de Obras Públicas Municipales, con el debido respeto a la mejor intención que anima este artículo, debo reiterar lo que dije al principio: existe, al respecto, una diferencia de criterio. No se trata de dádivas ni de violar la autonomía departamental. Si el Gobierno Nacional tiene la obligación de auxiliar a las Intendencias debe hacerlo respetando, a la vez, la autonomía municipal. Estos dineros no están destinados a cosas concretas, sino a las Intendencias. Si éstas tienen una pésima organización por parte del Intendente electo y de la Junta Departamental, la población sabrá, en su momento, en la elección, cómo responderles. Pero no es el Gobierno Central el que debe indicar, al adjudicar los recursos correspondientes, los fines a que deben destinarse. De lo contrario, estaríamos transformando a las Intendencias en meras Oficinas que cumplen las órdenes impartidas por el Gobierno Central.

Al respecto, esa es nuestra posición.

rp.2
D/424

A la situación de las Intendencias agregaríamos algunas otras que consideramos importantes como es la diferencia existente entre lo establecido en el Mensaje del Poder Ejecutivo y el presupuesto que prepara el Ministerio de Salud Pública que obviamente, fue recortado. Hemos conversado extensamente con la gente que trabajó en dicho Ministerio en la elaboración del presupuesto a efectos de recabar información para saber cómo se había llegado a la cifra que aparece en el proyecto. Nuestra sincera convicción es que se trata de un presupuesto muy bien diagramado, mediante el cual el país recibiría una asistencia financiera para la Salud Pública que no sería desproporcionada a pesar de su condición de pobre. Es lo mínimo que el país requiere. Por otra parte, con los recortes que se le hicieron en el Ministerio de Economía y Finanzas y en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, las diferencias se acentúan y dificultan las cosas. No voy a extenderme en esto, pero la diferencia en retribuciones personales no es tanta: es la que existe entre N$ 2.800:000.000 y N$ 3.600:000.000, que incluye la creación de cargos técnicos, cosa que puede ser estudiada. El Ministerio de Economía y Finanzas observará que la diferencia fundamental no radica en esto --que podrá ser sometido a cuidadosa revisión-- sino en lo que tiene que ver con materiales y suministros con cifras que van de N$ 1.937.000.000 a N$ 3.300:000.000. Que el enfermo tenga cama, sábanas y remedios, es elemental, porque si el médico le dijera que lo que debe hacer es ir a la esquina y comprar lo que necesita, el Ministerio de Salud Pública no estaría cumpliendo íntegramente con su función.

En resumen, creo que deberíamos llevar el presupuesto de Salud Pública a la cifra superior que he mencionado, lo que, obviamente, requerirá un mensaje complementario.

Dejemos al Ministerio de Salud Pública en esas cifras. Nuestro partido considera que las propuestas por el Poder Ejecutivo deben ser elevadas a las que solicita dicho Ministerio, mediante el envío de un Mensaje Complementario.

Me voy a referir ahora al Presupuesto del Poder Judicial.

Me adelanto a decir que el Poder Ejecutivo ha enviado un Presupuesto que mejora, en términos reales, no nominales, la situación. Lo hemos examinado comparándolo con el propuesto por la Suprema Corte de Justicia y, de acuerdo a su contenido, entendemos que es altamente necesario que aprobemos el Mensaje que, vía artículo 220 de la Constitución de la República, nos envía

la Corte. Todos sabemos que el Poder Judicial no tiene un presupuesto muy voluminoso. El Poder Central lo sitúa en alrededor de N$ 1.300:000.000 y el que se envía en aplicación del artículo 220 es un 70% más.

En el Mensaje de la Suprema Corte, a mi juicio y en el del Partido Nacional, se encuentra una verdadera explicitación de objetivos sumamente importantes para la vida del país y para el desarrollo de un Poder Judicial que esperamos tenga una Magistratura bien remunerada, con oportunidades de trabajo, oficinas dignas de ofrecerlo, y funcionarios también adecuadamente pagos, puesto que tienen una especialización.

Entendemos que impartir justicia, aun a través del "entourage" administrativo, no es cosa fácil. Además, los que somos abogados sabemos que no todo depende de lo que el Juez puso al pie del escrito ni de la resolución que adoptó ya que esto está sometido a las leyes y a la discusión, sino de que la oficina cumpla eficaz, pronta y honradamente con lo que dice la disposición judicial. Esto sólo se consigue con un presupuesto que, por otra parte nosotros no consideramos exagerado y que además cumple con los objetivos que acabamos de precisar.

El otro punto que nuestro Partido considera imprescindible contemplar --reconocemos que es el más voluminoso de todos y conocemos las dificultades que nuestra posición puede acarrear al Poder Ejecutivo, a esta Comisión y al trabajo que debe realizar el propio Poder Legislativo-- es el presupuesto del CODICEN. A mi juicio, aquí se trata del CODICEN o de ANEP.

El Poder Ejecutivo envía un Mensaje por N$ 13.121:000.000 y el CODICEN propone, en el suyo, N$ 26.270:000.000, que es prácticamente el doble. O sea que la diferencia es cuantiosa. El hecho de que sea el doble no nos preocuparía tanto, pero sucede que se trata de multiplicar N$ 13.000:000.000 por dos, lo que significa una cifra sumamente importante dentro del Presupuesto Nacional. Es decir que una modificación influye mucho en el tema.

Luego de haber realizado el análisis pertinente, nuestra leal opinión es que hay que hacer un gigantesco esfuerzo para lograr resultados satisfactorios.

El Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo para los tres órdenes de la Enseñanza --Secundaria, Primaria y UTU-- no per-

mite llegar a los niveles educativos que el país necesita. Es absolutamente imposible.

En cambio, entendemos que el enviado por el CODICEN cumple adecuadamente con esa finalidad.

Si se desea proceder a una revisación adecuada, los mismos que los confeccionaron podrán venir a informar a esta Comisión o a quien se lo requiera; entonces, estableceríamos un sistema que nos permita votar el presupuesto enviado por el CODICEN, vía el artículo 220 de la Constitución.

Como creemos que en este tema debemos proceder con lealtad, me adelanto a manifestar que el problema que se nos plantea es el relativo al volumen de la diferencia entre ambos Mensajes.

Habrá que estudiar entonces la forma de compensarla.

Por otra parte, señalamos que hemos recibido un informe similar por parte de la Corte Electoral.

Confesamos que nuestro Partido no ha tenido tiempo de estudiarlo en profundidad como lo ha hecho con los temas ya mencionados.

La Corte Electoral envió su Mensaje y el Poder Ejecutivo, otro.

A este respecto, por las razones dadas, no nos animamos a dar cifras concretas.

Sin embargo, consideramos que en esta materia también deben realizarse mejoras sustanciales.

No nos atrevemos a decir que ellas deban alcanzar la totalidad de lo que la Corte estima.

Pero es evidente que hay cosas que deben ser mejoradas porque

si no la Corte Electoral no podrá cumplir con las funciones para las que fue creada. Además, señor Presidente, en lo que tiene relación con los funcionarios públicos, --tema en que la Comisión ya ha venido trabajando--, señalamos que cuando llegue el momento repasaremos las diferentes situaciones, porque esto debe ser objeto de un análisis generalizado. Si bien creemos que deben darse mejoras adicionales a dichos funcionarios, aún no tenemos los datos numéricos, --que resultan muy importantes para cualquier tipo de análisis--, para establecerlas. Quizá puedan otorgarse mejoras que, aunque de escasa entidad, signifiquen una adecuada justicia distributiva, pero se nos hace muy difícil impulsar aquellas que signifiquen un grueso volumen de gastos. Hemos estudiado arduamente el asunto y no hemos encontrado todavía una solución.

Hay otro aspecto interesante, que es el Plan de Obras Públicas. Aclaro que continúo hablando arcaicamente; pero nos gustaría saber qué monto del presupuesto se calcula para obras, a los efectos de ver si se puede cumplir con los requerimientos de inversiones que en esta materia el país necesita. Hasta que no se nos suministren datos concretos, se hace difícil una apreciación adecuada. Por eso es que la Comisión ha insistido en la necesidad de conocer el alcance de ese Plan de Obras Públicas. Finalmente, señor Presidente, la respuesta inmediata a nuestras explicitaciones es: tributación y déficit. No hemos propuesto rebajas y sí aumentos de gastos, muy cuantiosos en algunos casos, no tanto en otros. Nuestra posición es muy clara, estamos a favor de los aumentos. El Partido Nacional, señor Presidente, está dispuesto a estudiar las rebajas que, dentro de otros rubros, se puedan hacer en beneficio de éstos, para nosotros, primordiales necesidades nacionales. Quien primero tendrá que dar su opinión será el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas. Creemos que hay una serie de incisos en los cuales prácticamente no se alteran las cifras que venían en los años 1983 y 1984, si bien algunas han sido muy acrecentadas. Descontamos que si el Poder Ejecutivo no las alteró es porque debió tener razones muy poderosas para ello.

rp.6

D/424

Entonces nos dirá, por ejemplo --es meramente hipotético: en el Ministerio de Defensa Nacional no podemos abatir los gastos, pero lo vamos a hacer en el de Relaciones Exteriores, en el de Industria y Energía o en el de Agricultura y Pesca. Nos dirá eso el Poder Ejectuvio. Ese puede ser el camino, o sea, abatir gastos. Evidentemente, el Poder Ejecutivo ha hecho el máximo esfuerzo y nos manda un presupuesto voluminoso, en el cual están los de ese ejemplo hipotético que di y que, seguramente, no han podido ser abatidos de modo alguno.

Si decidimos que existen gastos necesarios que indefectiblemente debe realizar este país para sostener determinados servicios públicos de alto interés social, hay dos maneras para hacerlo. La primera es esa, que se nos indique el lugar donde se pueden reducir los gastos. No podemos ser nosotros los que tengamos la iniciativa en esa materia.

En primer término, debemos oír la opinión del Poder Ejecutivo que nos dirá que siendo imprescindible reducir gastos, ha procedido a un reestudio y los ha abatido en un inciso o en varios a la vez; pero, en realidad, el que maneja el presupuesto es el Poder Ejecutivo.

Desde luego --obvio es decirlo-- el Parlamento conservará la facultad de aceptar o modificar el criterio.

En segundo lugar, el otro camino --en realidad pueden recorrerse los dos y está al arbitrio de todos los que intervenimos en esto-- es el de aumentar la tributación.

El Poder Ejecutivo nos señala que la tributación, en términos generales, a su juicio, es imposible de aumentar. Es un criterio que condena --esto es muy claro porque hemos leído cuidadosamente el proyecto, y salvo que hayamos cometido algún error no hay creaciones de tributos-- a que nos quedemos con algunos aumentos de gravámenes incluidos en la Rendición de Cuentas que derivaron, esencialmente, de la base impositiva congelada por el gobierno anterior.

Cuando se actualizó "verbi gracia" el impuesto al patrimonio, se hizo duro para todos aquellos que debían pagarlo debido a esa base impositiva congelada desde hacía varios años. Pero por otro lado no existe ningún otro impuesto.

No queremos abrir ninguna polémica --es obvio que no la es-

tamos planteando--, sino tratar de tener el mejor presupuesto que a nuestro juicio se pueda realizar. Aquella tributación creada a través de doce años de régimen de fuerza que el país soportó, basada en una política económica que todos los partidos por unanimidad condenamos como atentatoria contra los intereses de la mayoría de la población y, sobre todo, contra los sectores más necesitados, se perpetúa ahora durante los cinco años de gobierno. Quiere decir que esa base impositiva que dijimos que no servía, ahora es intocada, ahora sustenta el régimen impositivo con que este gobierno piensa financiar este presupuesto.

En esta materia, señor Presidente, nosotros no traemos una postura concreta. No decimos: debe establecerse este o aquel impuesto, sino que señalamos --y no es fácil hacerlo para un partido de oposición-- que estamos dispuestos a acompañar la creación de nuevos impuestos si ellos son necesarios para colmar las necesidades que nos parecen imprescindibles para el país. O sea, que no venimos a pedir por un lado y a negar por el otro. Estamos dispuestos a ambas cosas.

Si el Poder Ejecutivo nos suministra, por un lado, abatimientos de gastos en cualquier inciso donde le parezca que es prudente hacerlo, lo estudiaremos; si por otro nos solicita el voto para un aumento de tributación, lo consideraremos, y si hace las dos cosas, también.

El Partido Nacional está dispuesto a solicitar esto que manifiesto porque lo considera imprescindible y, también --puesto que constituye un volumen de gran importancia-- a crear los recursos que sean necesarios, a través de ahorros de gastos por un lado, de aumentos de tributación o de ambas cosas.

Esta es nuestra posición, que espero que haya quedado clara. Ella no es --lo digo en función de los representantes del Poder Ejecutivo pero, también, de los señores Senadores del Partido Colorado-- una posición de pistola al pecho, inflexible, sino que es una posición que adoptamos porque la consideramos adecuada y porque sabemos que este presupuesto va a ser aprobado por todos nosotros, porque, de lo contrario, el país no va a poder contar con él.

El Partido Nacional quiere cooperar a aprobar un mejor presupuesto de este modo. Está abierto, como es lógico, a dialogar sobre todos sus aspectos con la extensión que se requiera. Esta es nuestra opinión, pero estamos dispuestos a aceptar otras opiniones, en un consenso en el cual intervengan, obviamente, todas las fuerzas políticas y el Poder Ejecutivo, que es el pivot

en esta materia.

Finalmente, refiriéndome a otro aspecto que no tiene nada que ver con lo anterior, digo que en materia de funcionarios --así lo ha entendido el Partido-- hay que buscar soluciones a tres cosas que importan. En primer término, en relación a las 14.000 vacantes, que deseamos saber si es necesario cubrirlas. El Poder Ejecutivo nos dará su opinión y nosotros tomaremos nuestra posición.

En segundo lugar, el Partido Nacional desea buscar soluciones --no es fácil y la Comisión reparará por qué-- al problema de los contratados, no como individuos, sino a la contratación como sistema.

En tercer lugar, me voy a referir a lo que se llama prima por eficiencia que ha adquirido gran desarrollo.

Con realción a las vacantes, nuestro Partido desea oír al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Economía y Finanzas para saber si es necesario que sean llenadas y en función de eso resolveremos.

En lo que tiene que ver con los contratados y la prima por eficiencia, digo que estos dos puntos significan la desaparición de lo que había sido una larga, empeñosa y a veces compleja lucha que desarrollaron los partidos políticos en este país.

Respetuosamente debo manifestar que nuestro Partido tuvo una gran intervención en esta lucha, siendo la razón muy obvia, puesto que nosotros estuvimos noventa y tres años fuera de la administración pública. El Partido Nacional insistió en ella y el Partido Colorado terminó por acompañarlo.

Con estas manifestaciones no estamos haciendo una discusión política, pero el resultado fue que se estableció una carrera administrativa mediante la presupuestación.

Si seguimos utilizando este régimen de contrataciones y prima por eficiencia, la carrera administrativa se va a tornar en una broma de mal gusto para los funcionarios, porque todos van a depender de su mayor o menor proximidad a determinados centros de poder, para obtener una cosa u otra.

El país debe tener el mejor Servicio Civil que pueda. Todos conocemos las objeciones que se hacen, en el sentido de que el

funcionario presupuestado no rinde igual que el contratado, porque éste tiene la amenaza de que cuando se le termine el contrato, lo pueden despedir. Nosotros, señor Presidente, no pensamos así; es exactamente igual.

El funcionario presupuestado y el contratado rinden del mismo modo, porque responden a parámetros iguales. No tengo conocimiento de la suspensión de contratos por bajo rendimiento; lo que sí he comprobado es que se han suspendido contratos por motivaciones políticas o personales.

La tendencia natural en la burocracia nos lleva a pensar que lo que ya existe debe seguir así.

En relación a la prima por eficiencia, existen ejemplos que demuestran que cuando se otorga una prima por contracción y eficiencia al trabajo --por la demostración cabal de que un funcionario es mejor que otro-- a veces se la brinda a toda una oficina, partiendo de la base sorprendente de que diez o cincuenta funcionarios rinden de la misma forma, que son todos capaces y se han desempeñado mejor que los demás funcionarios presupuestados del mismo Inciso. Basta señalar esto para demostrar que la prima por eficiencia adolece de faltas graves.

Este tópico, señor Presidente, es muy delicado y complejo. No es cuestión de decir: se terminaron los contratos; no se otorga más la prima por eficiencia. Considero que este tema hay que estudiarlo.

Supongo que sobre este punto el Ministerio de Economía y Finanzas y sobre todo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto han de tener, seguramente, opiniones muy claras, algunas de las cuales vienen reflejadas en el presupuesto, en donde hay muchas partidas para contratación y de refuerzo para atender la prima por eficiencia. Debido a ello, llego a la conclusión de que se van a continuar otorgando, porque de lo contrario no se hubieran incluido en el presupuesto. Sobre este tema, señalamos nuestro criterio que deseamos sea puesto a discusión en la Comisión en presencia de los miembros del Poder Ejecutivo.

jes.4
D/421

25x

Estas son las conclusiones sustanciales a las que nuestro Partido ha arribado y que deseábamos poner en conocimiento de la comisión, del señor Ministro de Economía y Finanzas y de los representantes del Poder Ejecutivo.

SEÑOR AGUIRRE.- Es obvia la afirmación que voy a hacer iniciando mi intervención: el proyecto de ley que estamos considerando, es sin duda, el más importante que sanciona un Parlamento a lo largo de una legislatura.

Si hay una ley que pueda ser calificada o identificada con un plan de gobierno del Poder Ejecutivo, es la de Presupuesto. Esta contiene la proyección y la autorización para todos los gastos del Estado, en retribuciones personales, de funcionamiento y de inversiones.

Si existe una ley que define la política económica de Gobierno, ella es el Presupuesto. Por más urgente que sea el tratamiento de un proyecto de ley, nunca lo es tanto como el Presupuesto General de la Nación.

Manifiesto esto, porque quiero comenzar mis palabras con dos apreciaciones políticas. Es evidente --esto no es un reproche para nadie, sino una realidad-- que el Partido de Gobierno, el Partido Colorado, no tiene mayoría en el Parlamento; no puede sancionar el Presupuesto con sus solos votos. Necesita llegar a un acuerdo con los demás Partidos; por lo menos, con algunos de ellos. Esto no significa, de ninguna manera, una apreciación encaminada a dar la impresión de que vamos a condicionar nuestros votos a determinadas exigencias: simplemente, lo que queremos es señalar algo que es real: nos tenemos que poner de acuerdo.

El proyecto del Poder Ejecutivo va a ser discutido y modificado por la obvia razón de que todos los partidos, no tenemos por qué compartir sus puntos de vista.

Es evidente que no los compartamos, porque si no fuera así, quería decir que en la campaña electoral, los partidos estábamos ofreciendo a la población soluciones que no estábamos dispuestos a llevar a la práctica.

El presupuesto refleja el punto de vista del Poder Ejecutivo; pero, de ninguna manera, el de los partidos de oposición, por lo menos del Partido Nacional.

gcq.1
D 424

25 x

En una apreciación estrictamente política, cuando comenzó la sesión oí al señor Ministro manifestar que en el día de hoy debía reunirse la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes para tratar el proyecto de ley de refinanciación, y que si ésta lo hacía --luego de la maratón que tuvieron anoche en la Cámara de Representantes-- él se tendría que retirar, dejando en su lugar al señor Subsecretario.

No hemos tenido el honor --salvo el primer día-- de contar con la presencia del señor Ministro. Tampoco vamos a tenerlo en los días siguientes, ya que va a viajar junto con el señor Presidente de la República. Por consiguiente, hoy que estamos considerando en líneas generales los problemas de fondo del presupuesto --que hemos oído una exposición muy importante y certera del señor Senador García Costa, a la que seguramente van a seguir otras--, creo que es imprescindible la presencia en Sala del Ministro.

El señor Ministro ha concurrido muchas veces a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, discutiendo en varias oportunidades el proyecto de ley de refinanciación; pero no ha tratado con nosotros el presupuesto. En consecuencia, si la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes se reúne, puede concurrir el señor Subsecretario, y el señor Ministro permanecer aquí. Naturalmente que el señor Ministro es dueño de hacer su voluntad.

Deseaba hacer esta apreciación política. Considero que para el Partido Nacional es fundamental la presencia en Sala del señor Ministro.

Ahora quiero realizar algunas consideraciones de carácter general sobre el proyecto de ley que estamos tratando. Es de toda evidencia, en mi concepto, que este Presupuesto no satisface ni en el plano de los gastos que se han proyectado --y para los cuales se solicita nuestra autorización-- ni en el de los recursos con que se proyecta financiarlo. No puede satisfacernos a quienes vemos el futuro del país destinando porcentajes mayoritarios y crecientes del gasto público a todas las áreas que deben satisfacer las necesidades de la población, es decir, la salud pública, la seguridad, las actividades productivas en general y, sobre todo, la educación.

Es muy difícil, señor Presidente, ordenarse en este maremágnum de cifras y de cuadros que tenemos delante nuestro. Hay algunos que solamente establecen los proyectos para este año, los hay comparativos --que son muy útiles-- entre lo proyecta

25x

do y lo ejecutado en 1984, así como entre 1985 y 1986. Hay otros que tienen estimaciones porcentuales de lo que representa cada Inciso en el total de gastos del presupuesto y otros que no las tienen. Las columnas presentan, por un lado, lo proyectado y por otro, lo ejecutado. Naturalmente, no poseemos datos de lo ejecutado en los años 1985 y 1986, porque esto todavía no se realizó. La única forma de hacer comparaciones válidas es tomando las cifras presupuestadas, es decir, las autorizadas en cada uno de los ejercicios.

Se nos han presentado cuadros con porcentajes globales, es decir, lo que corresponde a cada inciso, lo que se autoriza a gastar, o sea, las inversiones. Tenemos otros que sólo comprenden los gastos de funcionamiento. Por lo expuesto, se hace bastante difícil ordenarse en medio de esta complejidad de cuadros y de cifras.

De todas maneras, algunas conclusiones se pueden extraer. Tengo ordenados todos los incisos que refieren a organismos públicos.

Los organismos de la Administración Central van del inciso 02 al 13 y los del artículo 220 están en el inciso 16, Poder Judicial; inciso 17, Tribunal de Cuentas; inciso 18, Corte Electoral; inciso 19, Tribunal de lo Contencioso - Administrativo; inciso 25; ANEP e inciso 26, Universidad de la República.

En un cuadro que comprende las inversiones, resulta que el inciso 03, Defensa Nacional, representa el 21,5% y el inciso 04, Ministerio del Interior, un 12,5%, o sea, un total del 34%. Sin embargo, se ha difundido que en el presupuesto proyectado para este año, el total es alrededor del 40%.

El señor Subdirector de Planeamiento ha tenido la amabilidad, hace un momento, de darme la explicación respecto a que este último porcentaje refiere a los gastos de funcionamiento, es decir, pago de retribuciones y gastos de funcionamiento "stricto sensu". Ahí sube el porcentaje destinado a Defensa e Interior o sea, gastos de seguridad, a un 40,93%. La diferencia se debe a que en el presupuesto que se nos ha remitido se ha dejado en blanco el inciso correspondiente a inversiones en Defensa Nacional.

Según explicación que ha trascendido, parecería que las in

25x

do y lo ejecutado en 1984, así como entre 1985 y 1986. Existen otros que tienen estimaciones porcentuales de lo que representa cada Inciso en el total de gastos del presupuesto y otros que no las tienen. Las columnas presentan, por un lado, lo proyectado y por otro, lo ejecutado. Naturalmente, no poseemos datos de lo ejecutado en los años 1985 y 1986, porque esto todavía no se realizó. La única forma de hacer comparaciones válidas es tomando las cifras presupuestadas, es decir, las autorizadas en cada uno de los ejercicios.

Se nos han presentado cuadros con porcentajes globales, es decir, lo que corresponde a cada inciso, lo que se autoriza a gastar, o sea, las inversiones. Tenemos otros que sólo comprenden los gastos de funcionamiento. Por lo expuesto, se hace bastante difícil ordenarse en medio de esta complejidad de cuadros y de cifras.

De todas maneras, algunas conclusiones se pueden extraer. Tengo ordenados todos los incisos que refieren a organismos públicos.

Los organismos de la Administración Central van del inciso 02 al 13 y los del artículo 220 están en el inciso 16, Poder Judicial; inciso 17, Tribunal de Cuentas; inciso 18, Corte Electoral; inciso 19, Tribunal de lo Contencioso - Administrativo; inciso 25; ANEP e inciso 26, Universidad de la República.

En un cuadro que comprende las inversiones, resulta que el inciso 03, Defensa Nacional, representa el 21,5% y el inciso 04, Ministerio del Interior, un 12,5%, o sea, un total del 34%. Sin embargo, se ha difundido que en el presupuesto proyectado para este año, el total es alrededor del 40%.

El señor Subdirector de Planeamiento ha tenido la amabilidad, hace un momento, de darme la explicación respecto a que este último porcentaje refiere a los gastos de funcionamiento, es decir, pago de retribuciones y gastos de funcionamiento "strictu sensu". Ahí sube el porcentaje destinado a Defensa e Interior o sea, gastos de seguridad, a un 40,93%. La diferencia se debe a que en el presupuesto que se nos ha remitido se ha dejado en blanco el inciso correspondiente a inversiones en Defensa Nacional.

Según explicación que ha trascendido, parecería que las in

versiones proyectadas por el Ministerio de Defensa Nacional eran tan cuantiosas --desbordaban todas las previsiones--, que se optó por suprimirlas en el entendido de que respecto de algunas se va a solicitar su autorización por un mensaje complementario.

Si miramos el cuadro respectivo, observaremos que en el Inciso 03, Defensa Nacional, bajo la columna de inversiones hay unos guiones y eso queda en blanco, pero no podemos creer que sea esa la realidad.

De todas maneras, debemos decir, señor Presidente, que nos resulta inadmisible que en los gastos de funcionamiento del Estado, más de los 2/5 de su total sigan dedicados a la Seguridad Nacional, en un país, que todos sabemos no tiene problemas en ese aspecto; los tendrá de todo tipo, pero no en cuanto a ese. Ni nuestro país le va a declarar la guerra a ningún vecino, ni va a ser invadido por nadie.

Sabemos que un alto porcentaje de estos gastos se debe a la enorme cantidad de funcionarios que registran estos dos Incisos. Creo que son 69.000 personas entre funcionarios dependientes del Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior. Naturalmente, esta cifra no se puede bajar porque no hay en el país fuentes de trabajo para desviar a estos servidores del Estado hacia otras actividades productivas. Además, hay que seguir pagándoles su salario, porque no podemos crear más desocupación y en virtud de que esos funcionarios no tienen la culpa de la situación. Por supuesto, se les aplicará los mismos aumentos que a los demás funcionarios públicos y seguirán significando un determinado procentaje en el presupuesto, mientras esta situación no se pueda corregir, lo que sólo podrá hacerse en forma gradual y paulatina, como todos sabemos.

De todos modos, no parece admisible que los 2/5 del total de los gastos sigan correspondiendo a estos dos Ministerios.

No parece pertinente, tampoco, que en el Mensaje enviado por el Poder Ejecutivo acompañando la presentación de este proyecto de ley, se nos diga que, como gran conquista, para el año 1989 estos gastos, que en año anterior estaban en el 44%, van a bajar al 33%. Creo que esta pretensión es harto modesta y no la comparto. En el correr de los cinco años estos gastos tienen que bajar sustancialmente, por lo menos a la mitad. Un país

fundido no puede darse el lujo de distraer la tercera parte de su presupuesto en gastos de seguridad que no tienen ninguna justificación. Son gastos de seguridad que siguen contrastando en forma que realmente llama la atención y más que ello, duele y entristece, al compararlos con porcentajes nimios destinados a otras áreas de los servicios gubernamentales.

Vemos que aparte de los gastos de la Enseñanza Pública que corresponden a los Entes Autónomos, el Ministerio de Educación y Cultura en lo referente a gastos de funcionamiento, representa sólo el 5.91%, el Ministerio de Salud Pública, el 11,91%; el Ministerio de Relaciones Exteriores que, al fin y al cabo, cumple una función fundamental para el país abriendo nuevos mercados, colocando su producción y haciendo conocer al país en el exterior, mediante una imagen digna, representa solamente el 2.9%. Y algo que para mí resulta increíble, el Poder Judicial representa sólo el 1.8% del Presupuesto Nacional.

Cuando en los primeros meses de este año se planteó el problema de la huelga de los funcionarios judiciales, en más de una oportunidad, diversos legisladores dialogamos con la señora Ministra de Educación y Cultura --entonces, Interina de de Justicia--, quien nos dijo que en los contactos que existían entre el Gobierno y los funcionarios judiciales, se les había asegurado a estos últimos, que el Presupuesto del Poder Judicial que estaba, bajo el régimen de facto, en un 0.8%, iba a ser aumentado por lo menos a un 2.5 %. Vemos que esta promesa no se cumple y que el Presupuesto del Poder Judicial sigue en un ridículo 1.8%. Este presupuesto no sólo es insuficiente, sino que lo sigue condenando a un funcionamiento insatisfactorio desde el punto de vista de los funcionarios y de los uruarios.

El señor Senador García Costa decía hace un momento que durante todos los años de la dictadura --y esto lo podrán confirmar los abogados presentes en Sala, uno de ellos el Secretario de la Presidencia que nos está escuchando-- quienes concurríamos asiduamente a las barandas judiciales, conocimos las carencias de recursos con que se mueve el Poder Judicial, sin una máquina para los trabajos más elementales, con expedientes que se siguen cosiendo con aguja e hilo como hace un siglo, en medio de oficinas que en los días de invierno quedan sin luz eléctrica, con ascensores que no funcionan, con una suciedad tremenda, con funcionarios malhumorados porque tienen retribuciones absolutamente insuficientes y que, además, generalmente son los últimos en cobrar entre todos los funcionarios públi-

cos. En realidad, nunca pude explicarme esto. El Poder Judicial brinda un servicio fundamental al Estado en la defensa de la propiedad, derechos patrimoniales, de las situaciones familiares, de la libertad de los ciudadanos. De una buena vez, hay que decir que esto no puede ser, y no sólo por lo que señalaba el señor Senador García Costa en el sentido de que las cifras son más o menos las mismas entre el proyecto del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia y las modificaciones que proyecta el Poder Ejecutivo.

El señor Senador García Costa hacía hincapié en que la Suprema Corte de Justicia presenta una distribución de los gastos proyectados mucho más satisfactoria y ajustada a las verdaderas necesidades del servicio y, en ese sentido, hacía la defensa de ese proyecto, que nosotros también defendemos. Y si las cifras son similares, a la única conclusión a que se puede llegar es que la Suprema Corte de Justicia ha actuado con una ponderación digna de encomio, porque, en verdad, ante los reclamos de otros organismos públicos, si el Poder Judicial hubiera solicitado un aumento del 300% o 400% hubiera estado justificado.

A este respecto, quiero hacer otra consideración. Si el Presupuesto de Defensa e Interior representa el 40% del total de los gastos de funcionamiento, pienso que si les rebajamos el 1%, sólo significa una quita del 2.5% sobre el total de los gastos autorizados. Este 2.5%, aplicado al Poder Judicial --o sea, un 1% más el 1.8% que tiene en el total-- le representa un aumento de más del 50%, lo que significaría mejorar sustancialmente este fundamental servicio público.

¿Qué inconveniente puede haber en que le quitemos un 1% a Defensa e Interior, que no lo precisan y le demos al Poder Judicial un mínimo de tratamiento decoroso que lo acerque al lugar en que debe estar?

No quiero extenderme sobre las consideraciones efectuadas por el señor Senador García Costa sobre el problema del Presupuesto de Salud Pública y de la Administración Nacional de Enseñanza Pública. Suscribo con énfasis todas sus afirmaciones, que las ha expresado en nombre del Partido Nacional.

Insisto también en que es absolutamente imprescindible que se atiendan los reclamos del Ministerio de Salud Pública por la vía de un mensaje complementario. No es posible que la salud pública, en estas circunstancias de crisis de todo el sistema de salud por el hecho "archinotorio" de que miles de per

25x

sonas en los últimos dos años han tenido que desafiliarse de las mutualistas y que dependen de la atención del sistema estatal, se encuentre con un Ministerio que no tiene recursos para prestar los servicios más esenciales. No tenemos derecho a negarle a la población --porque no es al señor Ministro ni a los Jerarcas del Ministerio que se la negamos-- la asistencia, recortando el presupuesto de Salud Pública.

SEÑOR GARCIA COSTA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador? He reparado en una pequeña omisión que cometí referente a un punto que quería dejar presentado porque se me ha encomendado hacerlo. En lo que tiene que ver con la Universidad de la República, el Partido Nacional se ha visto ante una situación que dificulta mucho cualquier reflexión. El presupuesto enviado por la Universidad, a través del artículo 220 de la Constitución, es de tal modo voluminoso en relación a los actuales gastos que ella tiene, que hace sumamente difícil un análisis comparativo válido. En cambio, lo podemos hacer con el CODICEN, porque ahí sí se hace un comparativo cuidadoso, mientras que en la Universidad se ha buscado un sistema --no soy quien para juzgar a sus autoridades-- que conduce a un aumento de tal volumen que torna imposible la comparación. En lo que respecta a este tópico en particular, quedamos abiertos a la comparación de un estudio que guarde mayor proporción con lo que hemos venido formulando en torno a otros aspectos de este presupuesto. Muchas gracias, señor Senador.

SEÑOR AGUIRRE.- Ante la reflexión del señor Senador García Costa, señalo que estoy de acuerdo con él. En una visita que hizo a la Comisión de Educación y Cultura la señorita Ministra del ramo, nos señalaba que existe tal diferencia entre el presupuesto proyectado por el Poder Ejecutivo y el presentado por las autoridades de la Universidad de la República que se hace difícil pensar en una conciliación entre ambas partes. Parece ser que la diferencia es del orden del 400%. Nosotros admitimos que, evidentemente, es de tal magnitud esa diferencia, que se hace muy difícil pensar que ambos criterios puedan aproximarse o, por lo menos llegarse a entender. Nosotros pensamos que está fuera de las posibilidades reales del país llegar a un presupuesto como el proyectado por la Universidad, sin que esto signifique hacer una valoración de las necesidades que ella tiene, porque no las conocemos. Admitimos que sus razones tendrá, aunque pensamos que no va a ser posible acceder a su petitorio. Respecto de la ANEP, creo que la diferencia es porcentualmente menor y que hay mayores posibilidades de llegar a una conciliación de criterios partiendo de la base de que el CODICEN, como es público y notorio, ha tratado de no excederse en sus pretensiones. También es público y notorio que los Consejos desconcentrados habían planteado aspiraciones muchísimo más ambiciosas y que

25x

el CODICEN, asumiento una responsabilidad frente a esos Consejos y los gremios de la enseñanza en general, recortó ya en forma sustancial.

Señor Presidente: quiero hacer otras consideraciones de carácter general siempre manejando cifras.

Yo había señalado que había confeccionado un cuadro con las cifras por inciso de lo presupuestado, no de lo ejecutado, mediante el cual uno puede hacerse una proyección que se puede documentar en una gráfica, con los gastos de cada inciso a través de los tres últimos ejercicios: 1984, 1985 y 1986. En ello se advierten diferencias notables. He tratado de calcular porcentualmente lo que crece cada inciso, desde lo que se había presupuestado en el año 1984, pasando por lo que está proyectado luego de aprobarse la Rendición de Cuentas para el año 1985. hasta lo que planea para el año 1986 el Poder Ejecutivo.

Nos hemos encontrado, señor Presidente, con diferencias que creemos no se justifican en absoluto. Por ejemplo, mientras el Ministerio de Agricultura y Pesca evoluciona en una cifra de alrededor de 220%, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en un 250%, el Ministerio de Economía y Finanzas --que debería ser el más moderado porque es el que más conoce las necesidades-- en un 170% y el Ministerio del Interior en un 120%, resulta que Salud Pública evoluciona en un 95% y el Poder Judicial en un 100%. Creo que la evolución debería ser pareja para todos y si tuviera que haber desnivel, tendría que ser a favor de aquellos incisos referentes a organismos que prestan servicios de mayor importancia para la sociedad. Realmente, no creo que sea defendible un criterio por el cual el Ministerio del Interior avanza más aceleradamente en el gasto que el Ministerio de Salud Pública; y tampoco que lo haga el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyos servicios, naturalmente, deben prestarse eficazmente, pero también deben hacerlo todos los demás.

No quiero insistir en estas cifras, porque su manejo puede a veces ser engañoso; pero creo que son suficientemente elocuentes como para fundamentar las objeciones que nosotros hacemos con carácter general al Presupuesto.

No quiero terminar mi intervención sin hacer referencia al problema de los recursos, es decir, al problema básico y fundamental del régimen impositivo que se proyecta siga vigente. Y digo siga vigente, porque es el mismo que hemos heredado de la dictadura, que nos legó un régimen impositivo basado en un porcentaje muy elevado de los impuestos indirectos, es decir, los que técnica y doctrinariamente se conocen como "impuestos a la circulación de bienes y servicios". ¿Cuáles son esos impuestos? El IVA, el IMESI y todos los gravámenes a la importación y exportación. No tengo aquí cifras --en unos cuadros

tv.1

25x

que nos acompañaron durante la Rendición de Cuentas figuraban-- pero creo que todos esos impuestos, en su conjunto representaban el 80%, o algo más de la recaudación.

No se proyecta ninguna modificación a este sistema, en el sentido de rebajar las tasas de esos impuestos, moderarlas o incorporar nuevos impuestos directos que hagan variar los porcentajes. En el Mensaje del Poder Ejecutivo se enuncia el propósito, para el futuro, de poner más el acento en los impuestos directos, atendiendo como debe ser a la capacidad contributiva de los contribuyentes, valga la redundancia. Pero la verdad es que ese buen propósito enunciado en la letra del Mensaje, no tiene ninguna traducción en las disposiciones que se nos presentan.

Al final del voluminoso articulado hay diez o quince disposiciones que no crean ningún nuevo impuesto, ni suprimen ni modifican las tasas de los existentes. Se trata de ese tipo de disposiciones tan difíciles de entender, que dicen: Modifícase el literal tal, del artículo tal, del título tal, del texto ordenado tal en la redacción dada por el literal tal, del artículo tal, de la ley tal. Y uno tiene que andar haciendo de detective de las disposiciones, para saber qué es lo que se quiso decir.

En concreto, las únicas modificaciones que hay son la creación de algún nuevo sujeto pasivo en algún impuesto, supresión o creación de alguna exoneración o definición distinta de algún tipo de fuente o de renta bruta o neta en algún impuesto, para el modo de carcularla o estimarla. En líneas generales, el sistema impositivo heredado de la dictadura sigue siendo el mismo sistema impositivo que el Partido Nacional criticó duramente y lo sigue haciendo, por ser regresivo, basado en la premisa sostenida por los economistas de la dictadura en el sentido de que la tributación debe ser neutra. Eso es algo totalmente falso, porque la tributación jamás es neutra; es una distribución de recursos entre las distintas clases sociales, cualquiera sea el sentido que se le dé. Si se grava mayoritariamente con impuestos como el IVA, cuando se refiere a artículos de primera necesidad, que paga igualmente el pobre que el millonario, este es un impuesto regresivo. En un sistema tributario finalista como es el que debe tender a conseguir el país, estos impuestos a la circulación de bienes y servicios --y fundamentalmente el IVA-- deben ir perdiendo su importancia, entre otras razones porque perjudican al Estado mismo. En efecto, como se basan en la circulación de los bienes, es decir, en el hecho de que haya consumo, que la gente compre, en los períodos de crisis económicas se recauda menos. Eso no hay manera de so

25x

lucionarlo, porque cuando la gente gana menos compra menos y por tanto, el IVA empieza a rendir menos.

Esta es una de las causas del déficit fiscal que se ha observado en los últimos años; no es la única, ni quizás la más importante. Por eso digo, señor Presidente, que se nos afirma que se quiere poner el acento en la tributación directa y si es así, me pregunto por qué no se baja la tasa del IVA y se vuelve a crear el impuesto a la renta personal, o es que acaso doctrinariamente se está en contra de este impuesto. ¿No es cierto que este impuesto a la renta personal funcionó en el país durante varios años hasta que la dictadura lo eliminó? Además, ¿por qué no se vuelve a crear el impuesto a la herencia, cuya justicia es indiscutible? Sé que sobre este impuesto se decía que rendía poco y era engorroso, generando una larga tramitación judicial en la sucesión. ¿Esa es una razón para que no exista este impuesto? Mientras existió, ¿alguien alguna vez dijo que no era de estricta justicia? ¿Por qué no se vuelve a implantar este impuesto a la herencia? ¿Acaso sea por no tomarse la molestia de redactar las disposiciones que lo vuelvan a implantar? Entonces, ¿por qué no volvemos a aplicar estos impuestos y bajamos la tasa del IVA, por lo menos en los artículos de primera necesidad? ¿Por qué no lo bajamos en productos como el pan, la leche, el arroz, los fideos, la yerba, el té, el café? ¿Esto no es mucho más razonable?

Tengo aquí un cuadro que no voy a leer para no cansar a mis colegas y a los señores representantes del Poder Ejecutivo, donde constan las tasas del IVA en países que tienen sistemas tributarios más justos y equilibrados que el nuestro. En general --en este cuadro a que hago referencia-- las tasas son diferenciales y en los artículos de primera necesidad --aparte de que el campo de las exoneraciones es bastante más amplio que en nuestro país-- rara vez superan el 6%. ¿Cuál es la tasa que está vigente en nuestro país? Es mucho más elevada que esa, aún para los artículos de primera necesidad. Además, las exoneraciones al IVA son cada vez menos y han ido desapareciendo.

Cuando leí las disposiciones tributarias que vienen en el proyecto, pocas de las cosas que hay en ese articulado me causaron una impresión más penosa que la de esas normas. Realmente, estos artículos solamente tienden a ver si hay alguien más que tribute el IRIC o que pague un poquito más en el patrimonio y ese no es el problema, sino que lo importante es que se modifique radicalmente el sistema tributario para hacerlo más justo, adecuándolo a las posibilidades del país y a las de la población.

tv.3

25x

He encontrado un artículo que me parece increíble, que es el 411. En materia de IRIC, el Título II, del texto ordenado, crea dos nuevos sujetos pasivos. Uno de ellos lo constituyen las retribuciones percibidas en servicios prestados cuando no hay relación de dependencia. ¿Qué significa esto traducido al castellano? Es gravar, por medio del IRIC, los servicios profesionales, es decir, los honorarios. En ese sentido pregunto ¿qué tiene que ver en este caso la Renta a la Industria y Comercio? Es decir, ¿qué tiene que ver esto con aquellas actividades donde se aúnan, de acuerdo a la definición del hecho gravado, trabajo y capital con fines de lucro? ¿Qué tiene que ver esto con los servicios profesionales que son una manera de trabajar, no en relación de dependencia, pero es la tarea de las personas que ejercen las profesiones liberales? Esto no es una actividad industrial ni comercial, por lo que querer gravar con el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio a los servicios profesionales, realmente es un absurdo conceptual.

Todo esto me sorprende, además, porque en ocasión de discutirse la Rendición de Cuentas en la Comisión de Economía y Finanzas, hicimos un análisis del IVA en relación a los servicios profesionales que, como es sabido, es un impuesto resistido por los profesionales e inclusive por la agrupación universitaria con justa razón. En esa oportunidad se nos dijo --creo que fue el señor Contador General de la Nación o el señor Director General de Rentas, no recuerdo bien cuando le preguntamos cuánto rendía en realidad este impuesto, se nos contestó que muy poco y que no se justificaba su subsistencia, porque en verdad aquellos que tributaban más lo descargaban por otra vía cuando son asesores de empresas. Inclusive, se expresó que se iba a estudiar su supresión. Y ahora no sólo no se suprime el IVA a los profesionales, sino que además se pretende que éstos paguen el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio. Digo que con esto, quizás, la recaudación aumente en un medio por mil; debe ser algo así como una gota de agua en el océano. Sin embargo, esto revela la mentalidad, a mi juicio, totalmente equivocada con que se sigue encarando el problema tributario en nuestro país.

Lamento haber hecho una apreciación sobre un problema que en realidad es de detalle. La he hecho a efectos de que quede como ejemplo del criterio equivocado con que, en mi concepto, se encara el problema de los recursos y del sistema impositivo en nuestro país.

Concluyo, señor Presidente, reiterando lo que dije al principio. Este presupuesto, desde nuestro punto de vista, ni en la

estructuración, ni en la proyección del gasto público, ni en la distribución entre los distintos incisos, ni en el sistema tributario, ni en los recursos con que se pretende financiarlo, es satisfactorio, y consideramos que tendrá que ser objeto de algunas reformas, no digo sustanciales ni cambiarlo todo, pero sí habrá que hacer ciertas modificaciones importantes.

Nada más, señor Presidente.

SEÑOR MARTINEZ MORENO.- Señor Presidente: tengo entendido que después del que habla, está anotado para hacer uso de la palabra el señor Senador Senatore.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa no lo tiene registrado, pero como no hay anotado ningún otro señor Legislador, no habrá inconveniente en que así sea.

SEÑOR MARTINEZ MORENO.- Con gusto le voy a ceder el uso de la palabra al señor Senador Senatore por ser integrante de la Comisión y no el que habla, pero agregando que luego de que él finalice su exposición, inmediatamente haré uso de la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Bien, señor Senador.

SEÑOR SENATORE.- Agradezco la deferencia del señor Senador Martínez Moreno.

Señor Presidente: debo empezar con una aclaración previa. Hablo en nombre de la organización política que integro, el Frente Amplio. Debo manifestar, a la vez, que lamento que en este momento, que contamos con la presencia del señor Ministro de Economía y Finanzas, el Subsecretario de esa Cartera, el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y sus asesores, no se encuentre en Sala el compañero de bancada que solicitó la realización de esta sesión para el día de hoy, como los señores Senadores lo recordarán. Desafortunadamente, no me encontraba en Sala en esa oportunidad, porque si lo hubiera estado, habría solicitado, sin ninguna duda, la postergación de esta visita para la semana próxima.

Como los señores Senadores bien lo saben, desde que comenzó el tratamiento del Presupuesto, he estado trabajando a lo largo de doce o catorce horas y he elaborado un programa, tratando de llevar adelante ciertas etapas. En consecuencia, había pensado realizar esta exposición recién el día lunes o martes, porque de esa forma tendría el tiempo suficiente para pre

parar las preguntas necesarias y para esperar a que cuando venza el plazo de que dispone el Poder Ejecutivo para enviar el Mensaje complementario, que es el próximo sábado, se tengan en cuenta las observaciones o apreciaciones realizadas por los distintos sectores que integran el Parlamento.

Debo informar que el señor Senador Rodríguez Camusso me avisó que no podía concurrir a la Comisión en el día de hoy, debido a compromisos políticos, creándome la necesidad de hacer la exposición, con todo este papelerío, sin la organización que pretendía tener para cuando planteara todas las observaciones personales que tengo respecto a este Presupuesto que estamos considerando. Reitero que es posible que haya poco orden en mi disertación y ello es debido, exclusivamente, a las razones que he expuesto porque, inclusive, en el día de hoy debía recibir a dos o tres delegaciones.

Todos sabemos --y personalmente, como ex-funcionario que alguna vez me senté del otro lado de la mesa-- que es importante recibir a todas las organizaciones para que puedan expresar los reclamos o, más que eso, las explicitaciones de todo el funcionariado público interesado en el Presupuesto. Esto es muy importante, no porque se vayan a aceptar las manifestaciones que ellos brinden, sino para que el legislador pueda tener un completo panorama que en este Presupuesto, particularmente, se hace muy difícil. Es difícil porque algunas de estas planillas que estoy manejando recién las he recibido en el día de ayer.

De todas maneras, señor Presidente, como representante del Frente Amplio debo decir que tenemos determinadas una serie de pautas con respecto a este Presupuesto. Al respecto, en primer término, cabe expresar que desde nuestro punto de vista, evidentemente, este Presupuesto no es justo. Y no lo es porque, obviamente, hemos priorizado las distintas áreas que contiene este Presupuesto y sabemos que no es fácil encontrar la solución adecuada a todos los problemas. Sin embargo hemos hecho incapié en lo relativo a la enseñanza, a la salud, a todo lo referente al Poder Judicial y, desde luego, a la Universidad. De esta última, por ejemplo, se ha destacado que su Presupuesto ha sido elaborado --y ello me consta-- a conciencia, tal vez sin tener en consideración --porque no los podían conocer-- los recursos posibles del Estado, pero sí cubriendo las necesidades que la Universidad tiene, no sólo en la docencia, sino también en el campo de la investigación.

tv.7

25x

De manera que puede ser exacto lo que manifestaba el señor Senador Aguirre en el sentido de que va a ser difícil compatibilizar el presupuesto de la Universidad con las posibilidades del Presupuesto Nacional. Quiero dejar aclarado que el presupuesto de la Universidad está hecho en forma tal que contemple todas las necesidades de una institución que fue destrozada durante doce años. Por ejemplo, tenemos el caso concreto de la Facultad de Ingeniería cuyo decano nos manifestó que dicha Facultad antes poseía elementos que le permitían prestar asesoramiento técnico al Estado, valorándose el carácter y calidad técnica de esa información, inclusive en el exterior. Ahora se encuentra con elementos que, además de ser obsoletos, están destruidos.

De manera que, señor Presidente, este ejemplo sirve para aclarar por qué este proyecto elaborado por la Universidad puede estar en alguna medida fuera de las posibilidades de este Presupuesto. Sin embargo, no ha sido hecho sin sentido.

Considero que en las dotaciones presupuestales de este proyecto de ley no vemos reflejadas las pautas que nosotros entendemos importantes.

Voy a ser reiterativo en algunos aspectos aunque desde luego, suscribo parte de lo manifestado por los señores Senadores del Partido Nacional. Formo parte de una colectividad que representa más del 20% del electorado por lo que nuestra voluntad deber ser tenida en cuenta, como lo señalaba el señor Senador Aguirre. Además, este Presupuesto debe ser considerado entre todos. Este es, evidentemente --y en esto pongo énfasis-- el sentido de la coalición que represento: sacar este Presupuesto en una concertación nacional, es decir, contemplando todos los extremos, las posibilidades del país y, en la medida de lo posible, las necesidades de todos los sectores.

Aquí llegamos a un punto que no sé cómo podrá ser solucionado. Evidentemente, en este Presupuesto se destaca todo lo que tiene que ver con la seguridad nacional.

He estudiado este informe y pido disculpas a los señores Senadores y representantes del Poder Ejecutivo por cualquier posible error, pero señalo que me he visto obligado a hacer este

análisis debido a la ausencia de mi compañero de bancada quien, desde luego, tenía preparada su exposición.-

Como se destacó, es evidente que el 41% de las retribuciones personales del rubro 00 y 01 corresponden a los incisos 3 y 4. Hay cosas que sorprenden enormemente, como por ejemplo, que el 40% de las retribuciones personales de 155.000 funcionarios --tal como resulta de una lista-- esté fijada en los Ministerios de Defensa Nacional e Interior, que tienen 69.209 cargos. De la lista conteniendo el número total de vacantes, pienso que pueden existir algunas correspondientes a estos Ministerios.

Mientras que el porcentaje de funcionarios que dependen de los Ministerios de Salud Pública y de Educación y Cultura, así como del ex-Ministerio de Justicia --actual Poder Judicial --, llega a un 35% del total de funcionarios del Estado, los Ministerios que figuran en los incisos 3 y 4 -- referidos a la seguridad interna-- tienen un porcentaje del 40%. No deseo subrayar nada más que lo que fuera expresado por los señores Senadores preopinantes.

Pienso que la seguridad del país está dada no solamente por el mantenimiento de las instituciones sino también por la seriedad con que estamos actuando el Gobierno y la oposición que, en la medida de lo posible y sin llegar a quebrar sus principios, está colaborando con las soluciones de gobierno.

No venimos a hacer observaciones sino a solicitar a los señores representantes del Poder Ejecutivo que las tengan en cuenta en la medida de lo posible.

Considero, señor Presidente, que no podemos limitar el presupuesto de la enseñanza a un 50%. Por otra parte, con posterioridad a esta reunión iba a mantener una entrevista con representantes del sector de la salud pública que deseaban señalar algunos de los vicios o defectos de este Presupuesto con respecto a su sector. Todos sabemos que se ha visto incrementado el esfuerzo de Salud Pública a efectos de prestar sus servicios a mayor número de personas debido a que muchos han tenido que abandonar sus mutualistas por no poder pagarlas. De este modo, se aumentan las necesidades de Salud Pública.

Pienso que esta situación se podría solucionar --no cuento con cifras al respecto-- si el Estado agrega al sueldo, por ejemplo, lo que podría ser un principio de seguro de salud, es decir que en el sueldo de los funcionarios se incluyan las cuotas de las mutualista.

tv.9

25 x

Entiendo que todo esté limitado por los recursos; sin embargo, parece que los gastos de Defensa Nacional y los que figuran en el inciso 4 --es decir, los del Ministerio del Interior-- no lo estuvieran. No pretendo que deje de existir la policía que vigila o el guardia civil que todos conocimos y al que estábamos dispuestos a brindar el apoyo necesario, porque todos sabíamos que ese ciudadano que vestía uniforme, estaba defendiendo la tranquilidad, los derechos y la seguridad de la población. No me refiero a este aspecto sino a que todo señala que parece que estuviéramos enquistados en una sociedad en riesgo. El único riesgo que tenemos, es el establecido a través de las organizaciones de seguridad; que la gente no pueda seguir viviendo en el país y deba irse, que la gente no pueda cubrir sus necesidades mínimas de subsistencias. Ese sí es un riesgo tremendo, salvo que sigan entendiendo que el riesgo y la inseguridad están creados por las discrepancias de opinión. Si es así, tal vez haya muchos sediciosos a quienes vigilar. Por supuesto que no compartimos determinadas posiciones, pero en el libre juego democrático, somos capaces de enfrentar, discutir nuestras razones, e incluso aceptar las consideraciones de nuestros compañeros.

SEÑOR FLORES SILVA.- Estoy siguiendo con mucha atención la exposición del señor Senador Senatore, pero encuentro que en este tópico concreto en que ahora se halla, a mi juicio está siendo excesivo. No se puede entender de las cifras que aporta al Poder Ejecutivo que se vaya a sobrevigilar nuestra sociedad para hacer sediciosos a la mitad de nuestros ciudadanos.

Naturalmente, creo que la lógica que viene desarrollando el señor Senador, que respeto mucho, es un tanto excesivo porque, en última instancia, nos estamos apartando de los datos objetivos. Y estos datos son que en 1973 el Presupuesto acumulado de los Ministerios de Defensa y del Interior era del 38.5%. Eso evolucionó durante la dictadura hasta el año 1984, en que pasó a ser del 46.7%.

El hecho de que ahora, en este Presupuesto de 1985, estemos descendiendo casi al 6% con respecto a su incidencia y la hayamos pasado al 40.9%, en el marco de una planificación que lleva al año 1989 al 33%, supone una disminución sensible.

Al cabo del período vamos a tener una incidencia presupuestal de estos dos Ministerios de, más o menos, un 5% menos que en el año 1973, antes que comenzara la dictadura.

El paso más trascendente de esa disminución, es sin duda esta primera reducción de casi un 6%.

tv.10

Naturalmente, hemos bregado, como el señor Senador Senatore y todos los que estamos aquí, muy duramente contra esta concepción militarista que en nuestra sociedad se impuso, lamentablemente, durante más de una década. Pero ahora estamos en otro problema y es cómo reducimos esto. Nosotros estamos dando un paso sensible al haber hecho una reducción del 6% menos que en 1973. Naturalmente, se podrá discrepar o estar de acuerdo, o se podrá exigir que sea más: pero no se puede caer en eso, sobre todo en un momento en que el Poder Ejecutivo viene disminuyendo la incidencia de este Presupuesto y menos sostener que se puede caer en una concepción similar a la de los militares en cuanto a sobrevigilar la sociedad. No; tenemos el deber de dejar constancia de que el Poder Ejecutivo está disminuyendo las cifras del 46% al 40,9%, en un marco que lleva al 33% en el año 1989, lo que nos coloca prácticamente en las cifras del año 1973 que eran del 38,5%.

Confieso que me gustaría que la disminución fuese más importante, pero hay una estructura del Estado que está disminuyendo. ¿Por qué? Justamente, porque se piensa que era excesivo. Y todo eso ¿por qué? Porque no se comparten los criterios de sobrevigilancia de una sociedad. A este respecto, escuché al señor Senador que no estaba haciendo una diferencia, un deslinde muy claro, como a mi juicio debe ser, entre las concepciones del Poder Ejecutivo en relación a los temas de seguridad y en lo referente al pensamiento de la dictadura sobre este asunto.

SEÑOR SENATORE.- Desde luego que eso lo voy a distinguir. Seguramente no le atribuyo al señor Presidente la idea que pueda tener de que soy una persona sediciosa porque discrepo con sus posiciones. Desde el principio, al Gobierno le deseé la mejor de las suertes. Estoy en el Senado para apoyar en todo lo posible las manifestaciones que en su momento hice con absoluta lealtad.

Sobre este presupuesto estamos hablando de cifras concretas. Lamentablemente, no tengo todo el tema bien organizado y hubiera deseado hacer una exposición más concreta referida a todas estas disposiciones. Me he visto en la necesidad de tocar disposiciones del Presupuesto a las que todavía no hemos llegado a estudiar.

En el artículo 49 se establece lo siguiente: "Efectuadas las promociones en tiempo, se suprimirá automáticamente el 60% de los cargos vacantes existentes en los grados inferiores, redondeando la cifra a la unidad superior. En caso de no realizarse las promociones en la oportunidad dispuesta, la supresión

del 60% se aplicará a todos los cargos vacantes de cada grado de los distintos escalafones". Esto es en la Administración Central.

En el artículo 152 --al que todavía no llegamos-- se dice: "El total de cargos asignados al personal subalterno de las Fuerzas Armadas el 1º de marzo de 1985, se mantendrá vacante el 15% de los programas 002 del ejército, el 12% programa de la Marina Nacional, el 10% la Fuerza Aérea, al 31 de diciembre de 1987 respectivamente, en el caso que se produzcan las vacantes necesarias para cubrir dichos porcentajes".

Esto marca una diferencia, pero también marca algunas cosas como son las de que sube el Presupuesto de Defensa.

También al azar leo otro artículo, el Nº 131 que dice: "Transfórmase en el programa 007, Organismos Conjuntos de las Fuerzas Armadas", Sub programa 001 "Asesoramiento, Coordinación y Planificación de las Fuerzas Armadas", Unidad Ejecutora 085 "Estado Mayor Conjunto", 20 (veinte) cargos de Soldado de 2da. en 1 (uno) cargo de Sargento 1º y 17 (diecisiete) cargos de Soldados de 1ra". Quiere decir que hemos estado transformando los programas. Se trata de que tantos funcionarios están incluidos en estos montos. Todo esto no lo hemos llegado a analizar, Todo está acompañando al Presupuesto.

Todo esto significa, señor Presidente, aumento de gastos. Pero se le recortan ingresos a maestros, que están solicitando que se les contemple la situación, ya que tienen que trasladarse de Durazno a Tacuarembó repetidas veces.

Estoy hablando en forma generalizada, porque no había preparado con antelación esta exposición. Mi compañero de sector, el señor Senador Rodríguez Camusso iba a realizar esta intervención, pero lamentablemente, no se encuentra presente en Sala.

Pero el Frente Amplio no podía desaprovechar la oportunidad de hacer oir su voz en momentos en que se encuentran en este recinto los representantes del Poder Ejecutivo. Es así que me veo obligado a intervenir y marcar las grandes pautas que tiene nuestra coalición, expresando que priorizamos la Salud, la Enseñanza y la Universidad en forma superlativa.

Además, sentimos la necesidad de conocer --usando una expresión del señor Senador García Costa-- cuáles son las directrices que se van a seguir con respecto al Plan de Obras Públicas.

Todo esto, evidentemente podrá ser el comienzo de una reactivación y una mejora de las condiciones económicas de nuestro país y está insertado en un presupuesto de aproximadamente N$ 850:000.000. En él, como es lógico no están incluidas las amortizaciones correspondientes a la deuda externa pues con ella llegaríamos a alrededor de N$ 1.100:000.000.

Hemos tenido, por parte del señor Ministro, una información exhaustiva de la refinanciación de la deuda externa. Si incluimos esta amortización dentro del Presupuesto, incidiría en un 40% de los recursos del país. Esta deuda fue contraída por un Gobierno que se dedicó a destruir lo necesario en el país y a fomentar lo prescindible. Es así que hoy debemos realizar un gran esfuerzo para lograr la reconstrucción del país.

Todos los ciudadanos estamos pagando esa deuda, para lo cual se limita la prestación de distintos servicios. Es así, que un médico perteneciente a Salud Pública debe llevar sus propios guantes para poder examinar a los enfermos, porque de lo contrario no podría hacerlo. Esto no es una fábula, como decía el otro día en el Senado el señor Ministro del Interior, es real.

Reitero, señor Presidente, de acuerdo a las expresiones que hemos vertido, que el Frente Amplio considera que este Presupuesto no es justo. Por lo tanto, esperamos que los señores representantes del Poder Ejecutivo recojan nuestras observaciones --que no son tales-- en el sentido de que se contemple en la medida de lo posible todas las necesidades que hemos planteado.

Al hacer el estudio de la escala de sueldos, nos detuvimos a la altura de un Alférez del Ejército. En esa oportunidad se me informó que la escala manejada, incluía los sueldos básicos, y que se deben agregar a los mismos una serie de elementos que allí no figuran. Esas no son las cifras que realmente se perciben, pero no tengo ninguna duda de que existen diferencias. Poseo una información por la cul se me indica que hay funcionarios que perciben asignaciones superiores a N$ 45.000, dentro de la categoría AaA; en total son 86 funcionarios. En cambio, hay 1300 funcionarios en el escalafón Fb, correspondiente a las Fuerzas Armadas y 236 dentro del Bg, del Ministerio del Interior, con lo cual la cifra total asciende a 1560 funcionarios.

Por todo lo expuesto, repito, que este no es un presupuesto justo.

Señor Presidente: pido excusas a los señores Senadores y a

los representantes del Poder Ejecutivo por mi desordenada exposición. Pero debí hacer uso de la palabra ante la ausencia de nuestro estimado compañero del sector, el señor Senador Rodríguez Camusso.

Los impuestos no han variado y le reconozco al señor Ministro que es mejor mantener un esquema tributario, que variarlo permanentemente, de acuerdo a las circunstancias. Puedo asegurar que ello es así, porque durante mucho tiempo tuve que manejar sistemas similares.

Entiendo que el impuesto no es sólo el cálculo de ingresos que se pueda obtener, sino la buena administración que se haga de él. Un impuesto se va asentando a medida que la Administración vaya ejerciendo correctamente sus contralores.

En la CONAPRO, dentro del acuerdo económico, se estableció que iba a realizarse el esfuerzo para transformar aquellos impuestos al consumo, que deben pagar todos los sectores de la población.

Sin embargo, entiendo que este tipo de impuestos posee un muy buen rendimiento, como anteriormente lo era el que gravaba al tabaco, los cigarrillos y el combustible. En aquella época llegamos a lo que se conoció como nafta compensada y nafta rural que poseían determinadas características que las hacían fácilmente reconocible. El consumidor pagaba por ellas un menor precio y estaban destinadas a los establecimientos agropecuarios y a los vehículos de transporte y trabajo. Entiendo que hay formas de hacerlo. El señor Ministro me podrá contestar --y lo admito-- si el presupuesto no cuenta con esos recursos. Pero afirmo --compartiendo lo que decía el señor Senador Aguirre-- que podría haberse pensado en un impuesto a la renta que no terminara siendo, como lo fue, un impuesto a los sueldos, pagado exclusivamente, por aquéllos que al percibir un salario fijo, no pueden "escaparse" de esa retención.

En oportunidad de hacerme cargo, ocasionalmente, de la Dirección General Impositiva, supliendo al entonces Director General, contador Hendel, realicé una visita al Parlamento a los efectos de averiguar si los sueldos de los legisladores integraban o no, el ingreso que estaba gravado. Algunos legisladores entendían que no debía estar gravado. El que habla sostuvo que sí, que debían estarlo y que el impuesto no debía limitarse a los sueldos percibidos por aquellas personas sometidas a un régimen de subordinación, ya sea en la actividad pública o

25x

en la privada, y que en definitva, eran los únicos contribuyentes del impuesto a la renta.

Lo que acabo de manifestar no quiere decir que este impuesto no deba afectar también a otras rentas importantes que existen en el país; lo que quiere decir es que hay que estudiar, estructurar un impuesto que evite ese final poco previsto cuando, en el año 1960, se estableció el impuesto a la renta.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa sugiere que se prorrogue el término de esta sesión hasta la hora 13, a los efectos que el señor Ministro de Economía y Finanzas pueda contestar alguna de las apreciaciones hechas por los señores Senadores.

(Se vota:)

-7 en 8. Afirmativa.

Puede continuar el señor Senador Senatore.

SEÑOR SENATORE.- No me voy a extender en el uso de la palabra.

Simplemente, voy a destacar un hecho que puso de relieve el señor Senador Aguirre --no lo iba a tomar en cuenta en esta ocasión, porque no creo que sea el momento de las particularidades sino el de las grandes generalidades-- quien se refirió a una norma, a mi criterio infeliz, que establece la inclusión dentro del IRIC de los que prestan servicios personales, fuera de una relación de dependencia. En mi opinión --y se lo manifestaba desde hace algunos días al señor Ministro de Economía y Finanzas, quien tendrá ahora oportunidad de responderme-- ese es un impuesto al trabajo, que grava actividades que incluyen trabajo y capital. En algunas disposiciones, según sea mayor el porcentaje de capital o de trabajo, se establece si se paga o no, ese impuesto. Con respecto a esta interpretación de que los titulares de prestaciones de servicios personales fuera de relación de dependencia entran en el IRIC, debo hacer algunas apreciaciones. De acuerdo a lo que la ley expresa, no se incluye sólo a los profesionales universitarios porque las prestaciones de servicios personales comprende también a trabajadores que no lo son. Digo que se trata de un impuesto al trabajo, porque el que presta servicios personales vive de las retribuciones que percibe. De acuerdo a cómo están organizadas las retribuciones, en el caso de un profesional, por ejemplo, que presta servicios en su estudio, realizando asesoramientos, escrituras, etcétera y que tiene algún empleado a su cargo, ¿cuál es el elemento más

importante? ¿El capital o el trabajo? Evidentemente, el elemento determinante es el elemento trabajo. Sin embargo, de concretarse esta disposición, ese señor tendrá que pagar, en su momento, el 30% de lo que percibe en su función de profesional. Por lo tanto, y si no me lo explican de otra manera, sigo pensando que es un impuesto al trabajo.

Las cosas se agravan porque, con respecto al IVA --y voy a hacer alusión a un tema al que se refirió el señor Senador Aguirre-- también se establece una excepción.

En oportunidad de tratarse la ley de Rendición de Cuentas --y voy a ratificar lo expresado anteriormente-- pregunté a cuánto ascendía el impuesto al IVA profesional. Tenía la impresión de que con el descuento del IVA cobrado por el profesional por tener que realizar compras gravadas con ese impuesto --las que tenía posibilidad deducir-- el profesional iba a verter a la administración fiscal, menos de lo que le habían cobrado y de lo que, en consecuencia, podía deducir la empresa a la que prestaba servicios.

A mi modo de ver, eso estaba justificando la desaparición del IVA en las rentas de la categoría que incluye a los prestadores de servicios personales fuera de la relación de dependencia.

Esta era una de las cosas que quería plantear y a la que se agrega un hecho más grave. En la Rendición de Cuentas se hizo una sola excepción con respecto a todo lo que se refiere a la salud, que quedó exonerado. Prestamos nuestro apoyo a esta medida. Pero pienso que las cosas se están agravando porque ahora, los servicios profesionales que quedan gravados con el IVA, para cerrar esa otra vía de escape a algún descuento, pierden la deducción del IVA comprado. Entonces, tampoco se permite deducir el IVA comprado en operaciones que signifiquen la adquisición de activo fijo.

Dejo señalada la posición del Frente Amplio con relación a este proyecto de presupuesto que estamos considerando diciendo que, en definitiva, no lo consideramos justo.

SEÑOR MARTINEZ MORENO.- Dejo constancia de que me voy a retirar de Sala ya que, en dos oportunidades, la Mesa me ha negado el uso de la palabra.

(Se retira de Sala el señor Senador Martínez Moreno)

mcd.6
D/424

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa concedió el uso de la palabra al señor Senador Martínez Moreno quien lo declinó en favor del señor Senador Senatore.

SEÑOR SENATORE.- Quiero hacer una precisión. El señor Senador Martínez Moreno me cedió el uso de la palabra, haciendo la salvedad de que lo hacía siempre y cuando pudiera expresarse inmediatamente después a que yo terminara mi exposición.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa sólo interpretó que el señor Senador Martínez Moreno cedía el uso de la palabra al señor Senador Senatore. Hubiera bastado que el señor Senador Martínez Moreno, que generalmente es un hombre muy equilibrado en sus apreciaciones, hubiera hecho la observación a la Mesa, para que ésta hubiera corregido el procedimiento.

Por lo tanto, la Mesa rechaza con firmeza las expresiones del señor Senador Martínez Moreno por considerar que son injustas e inaceptables para quien, en este momento, desempeña la Presidencia de la Comisión.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: como es obvio, se han hecho numerosos planteamientos, pero yo me voy a referir, principalmente, a aquellos cuyo enfoque contempla situaciones globales y voy a delegar, posteriormente, la palabra al señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para que profundice sobre las cuestiones de detalle.

En primer lugar, siguiendo un poco el orden de dichos planteamientos, me voy a ocupar de los comentarios del señor Senador García Costa sobre el tema Intendencias.

El señor Senador García Costa sustenta un criterio que creo es el del Partido Nacional. Lamento no coincidir con él, no en lo que tiene que ver con los criterios del Partido Nacional, sino en lo que respecta a la interpretación que él hace de los del Poder Ejecutivo. Quizá, si se hace un análisis, se verá que las diferencias no son tales y que, solamente, se trata de un error de interpretación.

En un momento el señor Senador dice que el criterio del Poder Ejecutivo es "allegar dádivas". Voy a revisar la versión taquigráfica de la sesión de hoy, pero creo que eso no lo hemos dicho, ni insinuado en ningún momento. Además, asevera que el Poder Ejecutivo se inmiscuye en las finanzas de las Intenden-

cias y que pretende, de alguna forma, erigirse en árbitro o juez acerca de cómo deben manejarlas. Nada más lejos de la intención del Poder Ejecutivo. Quizá de este error de apreciación, cometido por el señor Senador, derive la aparente discrepancia. Puede ser que sigamos discrepando en cuanto a los procedimientos, pero no en cuestiones en enfoque porque, repito, nada está más lejos del Poder Ejecutivo que el querer inmiscuirse en las autonomías de los Gobiernos Departamentales.

Por otra parte, el señor Senador también señala que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de asistir a dichos Gobiernos Departamentales. Eso lo hace, al mismo tiempo que apela a la autonomía que les ha dado la Constitución. En esto no puedo dejar de observar que existe una contradicción.

El Poder Ejecutivo desearía no tener que inmiscuirse y tampoco tener que solventar nada. Creo que la obligación de asistir surge de un deber moral. La constitución señala claramente cuáles son las fuentes de recursos y ellas están, en todo caso, en el ámbito de las propias Intendencias. Además, lo que tiene que ver con auxilios tributarios deberá discutirse en el Poder Legislativo, tal como se señala en el artículo 297, mencionado por el señor Senador.

Nosotros no nos oponemos, sino que señalamos que es necesario establecer criterios para que no quede al arbitrio o a la discreción de cada Intendente el determinar la suma en base a la cual siente vocación de ser asistido.

Nosotros no pretendemos flechar la calle, pero --por favor-- que no lo hagan para el otro lado.

En consecuencia, creo que hay que buscar criterios --que creo figuran en la versión taquigráfica de las palabras que pronuncié en la sesión de hoy-- por los cuales todas las Intendencias en materia de recursos se atengan a similares reglas de juego y que ellas sean establecidas por consensos.

No se puede aceptar, señor Presidente, que haya Intenden-

cias que pretendan mantener la gravibilidad de los tributos directos en su órbita --caso contribución inmobiliaria urbana y suburbana-- a niveles que son la mitad, la cuarta o quinta parte de otras.

Entendemos que es necesario que el Consejo de Intendentes, realice un acuerdo sobre los criterios de gravibilidad a nivel municipal, armonizándolos con los criterios a nivel nacional.

A partir de ahí, también tendrían que analizar los gastos de funcionamiento y las políticas de salarios a seguir. ¿O es que a algunas Intendencias se les va a dar más recursos, provenientes del Gobierno Central, o de las fuentes de tributación nacional, para que puedan adoptar una política más diferenciada y generosa con sus funcionarios? Eso sería loable mientras lo hiciera dentro del ámbito de sus propios recursos. ¿O vamos a hacer discriminaciones entre ellas para que tengan un nivel de gastos materiales totalmente diferentes o realicen inversiones que no guarden relación con los presupuestos de financiamiento y con las reales necesidades?

Reitero que el Poder Ejecutivo no desea inmiscuirse en las finanzas de las Intendencias; respetamos su autonomía.

Pero creemos que cuando ellas solicitan ayuda y plantean los problemas derivados de la actuación de los gobiernos militares, o del militar que le tocó en suerte --como señalaba el señor Senador García Costa-- no debemos olvidar que la Administración Central también tuvo su gobierno militar y que, además, debió debutar este año tomando medidas muy impopulares, tales como la actualización de las tarifas públicas.

Por otra parte, al mismo tiempo que levantaba las bases de imposición de la tributación agropecuaria a nivel de inmuebles rurales --tanto con beneficio para las Intendencias, como para el Impuesto al Patrimonio-- procuraba arreglar sus finanzas para solucionar su propio déficit.

Lo que nosotros planteamos, entonces, es una distribución equitativa de las cargas, lo que no significa --insisto-- inmis-

cuirnos en lo que no nos compete.

Pero tampoco queremos, por atender reclamos que no aparecen sólidamente fundados, beneficiar a algunas Intendencias y a otras no.

Aclarada la aparente discrepancia, creo que en este punto corresponde señalar la voluntad de diálogo del Poder Ejecutivo.

Este es solamente uno de los tantos problemas que tenemos que arreglar, pero insisto en que, fuera de buscar los criterios que posibiliten que las soluciones sean justas, necesariamente debemos tener en cuenta el doble enfoque que es imprescindible en cualquier labor de Gobierno.

Cualquier análisis de requerimientos presupuestales, de dotación de partidas, que se apoye meramente en la evaluación de las necesidades, será parcial e insuficiente. En ningún orden de la vida, sea familiar, personal o empresarial, podemos regirnos ni tomar decisiones evaluando sólo nuestros deseos, necesidades, gustos o placeres.

Mientras vivamos en este mundo, estamos necesariamente constreñidos a considerar al mismo tiempo que las necesidades, los recursos y los medios con que contamos para solventarlas.

En tanto nos planteemos solamente el ángulo de las necesidades y no tomemos en cuenta cuáles son los recursos y las restricciones que tenemos para aumentarlos o modificarlos, estaremos condenados a realizar un análisis parcial e intrascendente.

Creemos que hay que hacer un examen complexivo del problema porque, de lo contrario, estaremos evadiendo y soslayando la verdadera problamática del país; y correremos el riesgo de sumirlo --como tantas veces en el pasado-- en procesos inflacionarios que no son, ni más ni menos, que la traducción de una incapacidad para mirarnos de frente y decir: "El país tiene estos recursos; esto es lo que podemos hacer".

Cada vez que pretendemos o queremos ir más allá de nuestras posibilidades, hay algo que se llama impuesto inflacionario, que se encarga muy eficazmente, sin necesidad de sanción parlamentaria explícita, de hacer recaer sobre la población --y todos tenemos muy claro sobre quiénes-- las consecuencias de la falta de realismo para encarar las soluciones que el país necesita.

Con esto, simplemente quiero llamar la atención y manifestar que en esa voluntad de diálogo debemos tomar en cuenta, permanentemente, la restricción que plantea la situación de arranque, de la cual sale el país en este momento. No en vano hemos hablado de la crisis más grande de los últimos años; yo diría de los últimos cincuenta años. Por lo tanto, la restricción presupuestal, la del déficit, es verdadera.

Además el país arranca con un nivel sumamente alto del gasto público, que tiene un peso ya importante sobre los sectores productivos.

El presupuesto está planteando un gasto por concepto de sueldos, gastos e inversiones del orden del 13% del Producto Bruto Interno y si agregamos el déficit del Banco Central --que debe ser atendido por la sociedad en su conjunto-- que forma parte del déficit fiscal medido éste globalmente, si sumamos los pagos de intereses por la deuda pública y la transferencia a la seguridad social, llegamos al 28% del Producto Bruto Interno.

Para nosotros éste es un nivel bastante crítico. Creemos que en lugar de pensar, simplemente, en cómo aumentar las dotaciones, debemos levantar un poco la mira y esforzarnos en administrar los recursos que tenemos.

En el Uruguay estamos administrando los recursos de la mejor manera posible. ¿Empezamos por hacerlo en el Ministerio de Economía y Finanzas, en materia de enseñanza, de salud pública, de defensa, de seguridad interna? Tengo mis dudas. Pienso que es un esfuerzo que se debe hacer y, también, que se trata de un elemento que debemos tomar en cuenta.

Por lo tanto, en un enfoque global y yendo un poco a los planteos más concretos que se han formulado hasta ahora, digo que en materia de Salud Pública, no podemos menos que compartir la inquietud del señor Senador García Costa. Tenemos conciencia que los servicios de salud son absolutamente inadecuados. Ellos no responden a lo que nosotros entendemos como el ideal de prestación de Salud Pública dentro de una sociedad que aspira a lo-

grar, por lo menos, ciertos niveles igualitarios en el tratamiento que reciben todos los ciudadanos. Creemos que el problema está en saber con qué velocidad podemos avanzar en las soluciones y no en plantear si es o no adecuado el proyecto que originalmente se había elaborado a nivel del Ministerio. Esto también ha ocurrido con los presupuestos de otros Ministerios, dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, que debieron ser recortados, como por ejemplo los pertenecientes al Ministerio de Agricultura y Pesca, el de inversiones del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el de Trabajo y Seguridad Social.

Todos esos presupuestos o planteamientos fueron recortados. ¿Porque eran injustos? ¿Porque planteaban algún aspecto inconveniente en el manejo del respectivo inciso? De ninguna manera. Simplemente porque en la necesidad de fijar prioridades, había algunas mejoras que no podíamos abordarlas en el inicio, en un primer momento.

Pensamos que hay grandes carencias, sobre todo, a nivel de materiales y suministros. Seguramente vamos a tener que buscar algún diálogo o fórmula para solucionar esto.

Pensamos, igualmente, que en materia de retribuciones hay avances planteados en el presupuesto que quedan fuera de las posibilidades de lo que es un mejoramiento global de los niveles de todos los sectores de la administración pública.

Me permito señalar que es importante que el Poder Ejecutivo haya tomado en cuenta la necesidad de un equilibrio entre los distintos escalafones y servicios.

Seguramente lo que plantea el Poder Ejecutivo pueda ser materia opinable. Indudablemente, podremos discutir y cambiar ideas en estos momentos.

Muchos de los desfasajes que se plantean, en relación con los organismos del 220, están referidos, exclusivamente, a planteamientos en el orden de las retribuciones.

Los señores Senadores Aguirre y García Costa hacían hincapié en el tema de la Suprema Corte. Ambos coincidían en la insuficiencia de los bienes materiales para el funcionamiento del Poder Judicial. Nadie lo ignora. Precisamente, en el Plan de Inversiones --que es, un poco, lo que marca la proyección o inflexión de la visión futura que tiene el Poder Ejecutivo, donde estamos planteando las prioridades desde el punto de vista de

esa futura visión, de lo que es cada uno de los servicios o de las funciones de los distintos órganos y Poderes que integran el Presupuesto-- se recogió el planteamiento del Poder Judicial, estimado en N$ 244:000.000. El Poder Ejecutivo no agregó ni quitó un peso.

Es evidente que la enorme diferencia se está planteando en los rubros 0 y 1 en materia de retribuciones. El Poder Judicial, con sentido de justicia y humano, evaluó las necesidades planteando una estimación que lleva, prácticamente, a duplicar, en términos reales, los niveles de retribución.

Nosotros nos preguntamos si eso lo podemos manejar independientemente de la política que tengamos en materia de Administración Central, tratando de ir nivelando, equiparando y atendiendo las situaciones más angustiantes y apremiantes.

¿Podemos tener una política distinta para el Poder Legislativo por un lado, el Poder Judicial por otro, y otras para la Suprema Corte de Justicia, los Entes Autónomos, industriales y comerciales, los del 220, para la enseñanza, ANEP, la Universidad? ¿Es posible que cada uno tenga su política como si el Estado fuera una serie de compartimientos estancos o pequeños feudos, donde existe hasta una competencia de quién paga mejores retribuciones u otorga mayores beneficios sociales? Por ejemplo, en el Poder Judicial hay una natural aspiración en el sentido de que la salud del funcionario y de toda su familia esté cubierta por el Estado. Yo pregunto: ¿podemos seguir avanzando por ese camino abriendo brechas aisladas, independientes, que no respondan a una visión de conjunto? Esa no es la del Poder Ejecutivo y esperamos contar con la colaboración del Poder Legislativo para que podamos adoptar una política racional en materia de retribuciones, que tenga sentido y que las injusticias que se dan por las diferenciaciones irritantes, no las agravemos planteando situaciones y concretando posiciones de privilegio que, lógicamente, van a ser demandadas por quienes no las poseen.

En estos momentos, el país no está en condiciones de brindarlas. El país, reitero, no está en condiciones de atender ese nivel de prestaciones, y si no lo está en relación con todo el sector público, no deben plantearse puestos de avanzada que son ejemplos irritantes, que podrán ser reclamados por otros.

Quiero señalar que existe una gran disposición de diálogo del Poder Ejecutivo y que, en forma constructiva, deberíamos de

linear políticas que fueran más allá del caso concreto, del enfoque específico o particular del Poder Judicial, de los Entes Autónomos, de ANEP o de la Enseñanza.

Los organismos de enseñanza, en materia de presupuesto, también están planteando duplicaciones. Los niveles reales, en algunos casos, se multiplican por tres. El señor Director de Planeamiento y Presupuesto me acota que a veces lo hacen hasta por cuatro.

No creo que, sensatamente, alguien pueda pensar que eso se pueda hacer ahora; si se hiciera esto, estaríamos produciendo un daño.

La salud, por ejemplo, se puede deteriorar en un instante, como ya lo he mencionado. Recuperarla es un proceso costoso; deteriorar la estructura de un presupuesto es muy simple. Se debe dar tratamiento privilegiado a algunos; contratando mayor número de personal cambiamos una estructura. Esto lo realizó el proceso en favor de la seguridad; revertir eso no es sencillo. Si nos autolimitamos y partimos de la base de que no queremos destituciones de funcionarios públicos --y así lo ha reconocido en su intervención el señor Senador Aguirre--, si no queremos bajar los sueldos; si los márgenes de acción están a niveles de gastos, de no provisión de vacantes, debemos reconocer que los márgenes de maniobras son estrechos. Es decir que la capacidad de modificación de las estructuras, está agotada. Si no nos limitamos, todo sería posible; pero debemos fijar cuáles son los presupuestos de base con los cuales vamos a trabajar.

Por lo tanto, considero que no se deben efectuar críticas si no se discute al mismo tiempo cuáles son las bases y las reglas de juego que se van a aceptar. ¿Vamos a aprobar un presupuesto que determine reducciones de personal, que acarree destituciones? De esa manera, podremos avanzar más rápido, pero tendremos que enfrentar las consecuencias políticas y sociales. ¿Estamos dispuestos a bajar retribuciones, en términos reales, más allá de ciertos límites, como puede ser enlentecer a algunos sectores para que crezcan menos rápido, mientras a otros los aceleramos? Si estamos dispuestos a traspasar esos límites, creo que debe establecerse en el presupuesto. Debemos asumirlo como un punto de partida.

Sobre esos puntos debemos dialogar y seguir avanzando. Para ello creemos que debe existir una mayor discusión sobre los elementos que conforman el presupuesto a nivel de los incisos. Con

sideramos que se debe trabajar más, para poder reducir alguno de ellos; sobre este punto el señor Senador García Costa nos exhortaba a rever los dos que creía conveniente reducir.

Vuelvo a repetir: el tema que debemos tener presente es el de rebajar algunos incisos y rubros y aumentar las posibilidades de ingreso. Esos son los parámetros dentro de los cuales nos tenemos que mover; pero para ello tenemos que ahondar y discutir a nivel de cada uno de los incisos.

Considero que la Comisión tendrá que abordar estos temas con los Ministros del ramo, y en función de las políticas ver cuáles son las necesidades; en qué medida y hasta qué punto está justificado lo que se plantea y hasta dónde pueden ser aumentadas.

El tema impositivo, también tendrá que ser tratado. Aquí se ha hecho una serie de referencias de detalles sobre los cuales no voy a incursionar, pero lo que sí quiero hacer es una mención global con relación a la parte impositiva.

En consecuencia hay mucho trabajo para realizar y considero que tendríamos que avanzar a efectos de crear elementos más concretos que sirvan de base para un acuerdo, o que se produzca un diálogo más constructivo, para determinar los términos dentro de los cuales nos podemos mover. Sobre esto, la Comisión va a contar con el apoyo del Ministerio de Economía y de la Dirección de Planeamiento y Presupuesto. En su momento llegaremos a los términos que deberemos modificar, es decir, los planteamientos remitidos por el Poder Ejecutivo. Ello dará lugar al correspondiente mensaje complementario.

Tengo la impresión de que no hemos avanzado lo suficiente.

Quiero señalar, por ejemplo, que la propia Constitución no le otorga al Poder Ejecutivo el tiempo mínimo para garantizar que pueda estudiar los presupuestos del organismo del 220. El presupuesto de ANEP llegó el último día del vencimiento del plazo constitucional para enviar el proyecto de presupuesto; el de la Universidad, creo que se mandó a último momento.

¿Cómo, el Poder Ejecutivo podía estudiar, en el momento de remitir el presupuesto de los organismos del 220 y tener una posición formada sobre los elementos recibidos, si éstos son enviados el mismo día que se recibió el presupuesto? Por lo tanto tenemos mucho trabajo por delante.

Al margen de que tenemos algunas discrepancias de fondo sobre el enfoque de ciertos gastos que se plantean, creemos que del estudio junto con la Comisión, podemos avanzar y llegar a conclusiones positivas en este campo.

Para terminar, señor Presidente, desearía referirme al tema impositivo.

Con respecto a esa materia señalé --al comienzo de la sesión del día de hoy-- que uno de los elementos importantes, es la estabilidad del sistema. Me alegro que el señor Senador Senatore coincidiera en este aspecto, no sólo valorando lo que es la estabilidad del sistema tributario, como un elemento positivo, sino también la importancia de la administración y la necesidad de que la misma se vaya asentando.

Estamos completamente convencidos que en materia de recaudación adicional hay mucho por hacer, a fin de mejorar la administración tributaria. En nuestro país algo totalmente injusto es subir las tasas de los impuestos cada vez que se quiere financiar un presupuesto mayor. Esto ha sido una práctica bastante habitual en el pasado.

El esfuerzo debe estar dirigido hacia la administración tributaria. El señor Senador Senatore coincidirá --porque es algo que los expertos señalan-- que los frutos a corto plazo son lentos, y los esfuerzos de mejoramiento de administración y la tecnificación de la administración tributaria, demora cierto tiempo en concretarse. Desde el primer momento de nuestra actuación, estamos empeñados en devolver la jerarquía tributaria que la administración tuvo en cierto momento en nuestro país. Para ello tomamos las medidas a los efectos de buscar los apoyos técnicos necesarios, a través de implantación de sistemas de computación más generalizados y una racionalización de toda la administración fiscal y de los medios de contralor. No nos olvidemos que durante el período del gobierno de facto, la Dirección General Impositiva llegó a tener mil ochocientos funcionarios; hoy, aproximadamente, esa cifra se sitúa por debajo de los novecientos. El servicio ha sido redicalmente resentido. Tenemos una administración tributaria que, en términos de recursos humanos ha sido reducido a la mitad, perdiendo alguno de sus mejores elementos. Algunos de ellos se están reincorporando ahora dentro de la categoría de destituidos. Esta es una labor que lleva tiempo. Hay que capacitar a la gente; tenemos que dotarla de medios modernos de administración. Esto se está haciendo. Voy a hacer otra vez referencia a las palabras del señor Senatore, respecto a su experiencia en impuestos internos. Los impuestos a los combustibles, al tabaco, todos los impuestos que él administraba, no son una invención del gobierno de facto, ni de este gobierno.

Deseo llamar la atención que cuando aquí se reclama que tenemos que cambiar la tributación, parecería que tenemos que cambiar el libreto; hay que derogar todos los impuestos vigentes e imaginar otros nuevos. Debemos terminar con el IRIC, y con el patrimonio. Con respecto a éste, yo diría que parcialmente, porque el gobierno de facto lo derogó y este gobierno lo reimplanta. Ese es un botón de muestra, que nos lleva a pensar que algo se ha realizado. ¿Qué es lo que tenemos que hacer? ¿Cambiar totalmente la doctrina tributaria? ¿Debemos hacer nuevas modificaciones porque éstas rigieron durante el gobierno de facto? La mayor parte de los impuestos tienen su origen en la etapa anterior. Es cierto que algunos se derogaron.

Por ejemplo, se está reclamando la reimplantación del impuesto a las herencias. Este tuvo un rendimiento --y cualquiera que haya incursionado en materia tributaria lo sabe-- sumamente bajo, yo diría que ridículo. Ello sucedió por una sencilla razón: porque estaban dados los medios para evadirlo. Por eso, el propio Poder Ejecutivo y Legislativo de su época, sancionaron lo que se llamó Impuesto Sustitutivo del de Herencias, porque sólo los distraídos que tenían un patrimonio considerable, no habían creado la sociedad anónima correspondiente.

Entonces, fue un impuesto totalmente superado dentro del ordenamiento jurídico con que se ha venido moviendo el país y no desde el período de facto, sino mucho antes. Por lo tanto, ¿qué sentido tiene reimplantar el Impuesto de Herencias? Habría que reimplantar, a su vez, el Sustitutivo del de Herencias.

Cuando existía el Impuesto de Herencias no se recaudaba nada; el que servía a esos efectos era el sustitutivo. Originalmente tuvo una tasa del 3 o/oo y llegó al 1%. En ese momento no había impuesto al patrimonio. En estos años, el impuesto al patrimonio estaba en el 4,5% para las empresas. ¿Queremos volver al régimen antiguo? Entonces, tendríamos que suprimir el impuesto al patrimonio y reimplantar el de Herencias y su sustitutivo. De lo contrario, tenemos que reconocer que cualquier fuente tiene un máximo de gravabilidad. No se trata simplemente de añorar o de reimplantar impuestos anteriores.

En lo que tiene que ver con rentas sobre valores al portador, normalmente éstas no están incluidas en un impuesto a la renta personal. Se gravan las rentas agropecuarias y se pue-

den gravar las rentas inmobiliarias --arrendamientos urbanos, suburbanos y agropecuarios-- que pesan sobre las rentas provenientes del capital. Pero entre ellas, hoy, una de las fuentes de fundamental colocación son los valores públicos que están exentos de rentas. Asimismo, se puede efectuar recargos impositivos a las rentas del trabajo y a las profesionales.

El señor Senador Senatore se encargó de demostrar que en un período de vigencia democrática, donde las leyes se sancionaban en el Poder Legislativo, el impuesto a las rentas derivó en un tributo que terminó gravando a las retribuciones personales, cuyo resultado fue de bajísimo rendimiento. Es decir, gravaba las rentas personales en situación de dependencia y los servicios prestados fuera de la relación de prestación de dependencia.

Nosotros estamos procurando abarcar por otros mecanismos el conjunto de las rentas.

Las actividades agropecuarias que ya se desarrollan sobre una base personal, tienen su impuesto a la renta que está gravando dicha actividad. Todas las demás, Industria y Comercio, están gravadas; quedan las profesionales. Tal vez, el impuesto a las rentas Industria y Comercio no sea el mecanismo ideal, pero es el que hoy, puede implementar la Administración con sus recursos menguados. Ella tiene un mínimo a partir del cual gravaría a los profesionales.

Lo que pretendo señalar es que el objetivo no es gravar al profesional individualmente, que en forma liberal y con el auxilio de una máquina de escribir y una secretaria, presta un servicio y se gana la vida decorosamente.

Sabemos que hay en el país verdaderas organizaciones aparentemente profesionales, donde hay una real participación del capital combinado, que no están gravadas, simplemente porque hay un titular que es un profesional universitario, que se educó en una Universidad gratuita y que no le devuelve a la sociedad, mayormente, ninguna contribución. Esos son los casos que pretendemos alcanzar y no los otros, que quede bien claro.

Por eso, pienso que podremos cambiar ideas sobre el punto a los efectos de que no se graven determinados niveles, como está previsto hacer, para no afectar al profesional liberal que efec

túa una tarea directa de asesoramiento.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el IVA, concuerdo que puede resultar de efecto negativo desde el punto de vista de la recaudación. Pero es uno de los puntos que tendremos que tratar conjuntamente en materia de tributación de los profesionales.

El Poder Ejecutivo está abierto a considerar --estamos evaluando desde hace unos meses-- cuál es la situación en esa materia, porque hay interés en tratar la eliminación del IVA a los profesionales, como ya lo anunciamos en la oportunidad de enviar su derogación en el proyecto de Rendición de Cuentas.

Agradezco al señor Presidente los minutos concedidos de más que me han permitido finalizar el punto que estaba tratando.

Quiero asegurarle a la Comisión que la ausencia del Ministro en Sala no le quita un ápice a la representación que tendrá el Poder Ejecutivo cuando estén presentes el señor Subsecretario y el señor Director de Planeamiento y Presupuesto.

SEÑOR SENATORE.- No quiero desaprovechar la presencia del señor Ministro ya que deseo expresar que cuando nos referimos a la tributación, reconocimos una realidad, pero señalamos que no pedimos su transformación total. Yo tengo el concepto finalista de las cosas.

Para empezar a caminar hay que dar el primer paso. Yo creo que para corregir esa valoración tan injusta y regresiva de que el que paga más es el que tiene menos, tenemos que comenzar por instrumentar los mecanismos y los impuestos que lleven a gravar la real renta, la renta producida.

En el caso que señala el señor Ministro de los profesionales eso ha pasado a ser una empresa, como un despachante de aduana que da préstamos con su propio dinero.

Quería aclarar este punto, porque no pretendemos --ni era

la intención del señor Senador Aguirre-- que se dejen sin efecto impuestos, pero sí que se empiece a andar por este camino; de lo contrario, vamos a seguir con los gravámenes de gran rendimiento que son los que dan menos trabajo porque se aplican sobre el consumo.

SEÑOR MINISTRO.- Estamos de acuerdo. El problema radica en cuál es el momento de desgravar.

SEÑOR GARCIA COSTA.- En nombre del Partido Nacional, quiero señalar que nos hemos referido a cosas que importan mucho, como las relativas a funcionarios, vacantes, contrataciones y primas por eficiencia. Naturalmente, el tiempo no dio para abordar todos estos temas, pero esperamos que en el día de mañana podamos conversar sobre los criterios que se van a seguir en relación a estos puntos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión decidirá su régimen de trabajo.

(Se levanta la sesión)

(Es la hora 13 y 7 minutos)

ed 4
D 424